

Raadsonderzoek Langlopende dossiers

Interne en externe communicatie en
samenwerking

Gemeente Ermelo

Rapportage

Augustus 2021



**Necker
van Naem**

Inhoudsopgave

1. Introductie	3
1.1. Aanleiding en doel van het onderzoek	3
1.2. Onderzoeksvragen en -afbakening	3
1.3. Toetsingskader	4
1.4. Onderzoekswerkzaamheden	4
1.5. Leeswijzer	5
2. Samenvatting	7
3. Toetsingskader	12
3.1. Normen uit de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman	12
3.2. Gemeentelijke kaders communicatie en samenwerking	13
4. Dossier Bar Twinns	19
4.1. Casusomschrijving	19
4.2. Analyse	28
4.3. Toetsing aan de normen en deelconclusies	29
5. Dossier Tomassen Duck-To	37
5.1. Casusomschrijving	37
5.2. Analyse	44
5.3. Toetsing aan de normen en deelconclusies	45
6. Dossier Ten Hove	52
6.1. Casusomschrijving	52
6.2. Analyse	57
6.3. Toetsing aan de normen	58
7. Overkoepelende conclusies	65
8. Handelingsperspectief	70
8.1. De veranderende relatie tussen overheid en inwoners	70
8.2. Beschouwing op het intern en extern perspectief	70
8.3. Aanbevelingen: handvatten voor toekomstig handelen	74
Bijlage 1 - Bronnen	76
Bijlage 2 – Normenkader	77
Bijlage 3 – Betrokkenheidsanalyse	81

1. Introductie

1.1. Aanleiding en doel van het onderzoek

Op 13 oktober 2020 publiceerde de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) de resultaten van een verkenning van de politiek-bestuurlijke conflicten en onvrede in de gemeente Ermelo.¹ De NSOB omschrijft de politiek-bestuurlijke context waarin de gemeente al enige tijd verkeert en de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen of lijken te liggen. Eén van die oorzaken is de gespannen relatie tussen het gemeentebestuur en enkele (groepen) inwoners. De spanning komt volgens de NSOB mogelijk mede voort uit een aantal langlopende dossiers en is daarmee onderdeel van het politiek-bestuurlijke probleem. Hoewel het oorzakelijk verband niet feitelijk vastgesteld kon worden, wordt het verband tussen de dossiers en de problemen in Ermelo dusdanig gelegd, dat het een verdiepend onderzoek legitimeert. Dit is dan ook één van de aanbevelingen van de NSOB geweest die zij aan de fractievoorzitters heeft gedaan. De verwachting is dat de resultaten van een onderzoek naar het (zorgvuldig) handelen van de gemeente zullen bijdragen aan de noodzakelijke verzoening zoals die in de brief van het NSOB wordt genoemd.

De Commissie Langlopende dossiers (hierna: Commissie) heeft een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren naar drie langlopende dossiers, en dan specifiek naar de interne en externe communicatie (waaronder de informatievoorziening) en samenwerking met betrokkenen. Hiervoor is een shortlist opgesteld van vijf dossiers waarin het gemeentebestuur en enkele (groepen) inwoners tegenover elkaar zijn komen te staan. De Ermelose samenleving is geconsulteerd om tot een gedragen selectie van drie dossiers te komen. De dossiers Tomassen Duck-To, Pallet- en Timmerfabriek Ten Hove en Bar Twinns zijn uiteindelijk geselecteerd. Necker van Naem heeft de opdracht gekregen om het onderzoek uit te voeren. Het onderzoeksteam bestond uit: 5.1.2e, 5.1.2e, 5.1.2e

1.2. Onderzoeksvragen en -afbakening

Onderzoeksvragen

Het zorgvuldig handelen vormt de kapstok waarbinnen interne en externe communicatie en samenwerking worden gezien. De hoofdvraag luidt dan ook:

In hoeverre heeft de gemeente bestuurlijk en ambtelijk zorgvuldig gehandeld in drie langlopende dossiers en welke lessen zijn hieruit te trekken voor het toekomstig handelen?

De deelvragen luiden als volgt:

1. Wat wordt verstaan onder zorgvuldig (overheids)handelen?
2. Wat is de aard en omvang van de langlopende dossiers?
3. In hoeverre heeft de gemeente in de drie dossiers zorgvuldig gehandeld ten aanzien van de interne en externe communicatie en samenwerking?

¹ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2020). *Verkenning politiek-bestuurlijke conflicten en onvrede gemeente Ermelo*.

4. Welke rol heeft de gemeente Ermelo in de dossiers gehad en welke rol (of rollen) is (zijn) voor de toekomst passend in de interactie met inwoners?
5. In welke mate heeft de gemeente in haar externe communicatie rekening gehouden met de voorkeuren van inwoners, en welke communicatiestrategie is voor de toekomst passend bij de (typen) inwoners van de gemeente Ermelo?
6. Welke lessen zijn er te formuleren ten behoeve van het toekomstig handelen van de gemeente Ermelo?

Afbakening

Het onderzoek wordt langs de volgende drie lijnen afgebakend.

- / Het onderzoek richt zich op drie geselecteerde langlopende dossiers, waarin sprake is van maatschappelijke onrust en discussie;
- / Het onderzoek richt zich op het (zorgvuldig) handelen van bestuur en organisatie, niet op juridische en rechtmatigheidsaspecten, noch op het inhoudelijke vraagstuk in het dossier;
- / De bij de dossiers betrokken (groepen) inwoners worden betrokken in het onderzoek.

1.3. Toetsingskader

De definitie van 'zorgvuldig handelen': het normenkader

'Zorgvuldig handelen' wordt in dit onderzoek gerelateerd aan de 'behoorlijkheidsnormen'² van de Nationale Ombudsman. Daarin staat: *"de essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in vier kernwaarden: open & duidelijk, respectvol, betrokken & oplossingsgericht en eerlijk & betrouwbaar."* Deze vier kernwaarden zijn verder geoperationaliseerd in het normenkader (zie bijlage 2). De interne en externe communicatie en samenwerking met betrokkenen in de drie dossiers zullen aan deze normen worden getoetst. Dit levert een oordeel op over de mate waarin door het bestuur en de ambtelijke organisatie zorgvuldig is gehandeld.

Het toetsingskader voor dit onderzoek wordt gevormd door het normenkader, samen met de gemeentelijke kaders voor communicatie en samenwerking.

1.4. Onderzoekswerkzaamheden

Na de verstrekking van de opdracht door de Commissie is het onderzoeksteam in april 2021 van start gegaan met de onderzoekswerkzaamheden. Deze hebben voortgeduurd tot en met augustus 2021.

- / **5.1.2e** een startgesprek gevoerd met de Commissie en een afvaardiging van de ambtelijke organisatie, er hebben drie oriënterende gesprekken plaatsgevonden met de ambtelijk dossierhouders van elk dossier en de projectleider heeft een toelichting gegeven op het onderzoek tijdens de weekstart van de ambtelijke organisatie. Hierna heeft de gemeente verschillende documenten ten behoeve van het onderzoek met de onderzoekers gedeeld.
- / Vervolgens heeft het onderzoeksteam een documenten- en dossierstudie uitgevoerd ten aanzien van de gemeentelijke kaders voor communicatie en participatie en heeft een eerste analyse van de drie dossiers op basis van de ontvangen documenten plaatsgevonden. Dit betrof zowel documenten die zijn aangeleverd door de gemeente als door de bij de dossiers

² <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/infomateriaal/No%20Behoorlijkheidswijzer%20juni%202019.pdf>

betrokken inwoners en ondernemers. Daarnaast is voor elk dossier een analyse uitgevoerd van mediaberichtgeving in de periode 2011-2021.

- / Het onderzoeksteam heeft (groeps)interviews gevoerd met de ambtelijk betrokkenen, de betrokken ondernemers en betrokken inwonersgroepen (in het geval van de dossiers Tomassen Duck-To en Pallet- en Timmerfabriek Ten Hove).³ De eigenaar van Tomassen Duck-To heeft om moverende redenen aangegeven niet aan het onderzoek mee te werken. Dit betekent dat voor dit dossier uit de documenten is geput om het perspectief van de ondernemer zo goed mogelijk mee te nemen in het onderzoek. Een (geanonimiseerde) lijst met geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1. Er heeft vervolgens een groepsgesprek met een afvaardiging van de raad plaatsgevonden. Aan dit gesprek hebben vijf raadsleden deelgenomen, per fractie één deelnemer. De afvaardiging van het CDA was verhinderd en is schriftelijk geconsulteerd. Tot slot heeft er een interview met twee wethouders, de huidige burgemeester en de gemeentesecretaris plaatsgevonden. Dit interview was enerzijds ingericht om het bestuurlijk perspectief te verdiepen en anderzijds voor bestuurlijk wederhoor op de bevindingen ten aanzien van de drie dossiers. Alle geïnterviewden hebben ten behoeve van de wederhoorprocedure een verslag van hun interview ontvangen, waarop zij - al dan niet met aanpassingen - akkoord hebben gegeven.
- / Het onderzoeksteam heeft, als voorbereiding op het schrijven van de rapportage het NSOB-essay over de veranderende relatie tussen overheid en samenleving bestudeerd en toegepast op Ermelo. Ook is een betrokkenheidsanalyse gemaakt van de gemeente Ermelo om handvatten te bieden voor toekomstige communicatie en samenwerking tussen de gemeente en haar inwoners.
- / De conceptrapportage is tweemaal besproken met de Commissie Langlopende dossiers.

1.5. Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit acht hoofdstukken. Na deze introductie volgt in hoofdstuk 2 de samenvatting, waarna in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het normenkader en de relevante gemeentelijke kaders voor communicatie en samenwerking. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden de bevindingen uit de drie dossiers weergegeven en getoetst aan het normenkader. De overkoepelende conclusies staan in hoofdstuk 7. In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 8) wordt het handelingsperspectief van de gemeente geduid, en worden handvatten voor de toekomst aangereikt door middel van aanbevelingen. Tot slot is er een aantal bijlagen opgenomen, waaronder een bronnenlijst en de betrokkenheidsanalyse (de laatste in een aparte bijlage). In de rapportage zijn de betrokkenen aangeduid met hun functie (ambtenaar, ondernemer, inwoner etc.). In elk dossier is een belangrijke rol weggelegd voor de burgemeester. De doorlooptijd van de dossiers valt grotendeels onder de bestuurstermijn van de vorige burgemeester van Ermelo. In de rapportage wordt hij aangeduid als 'de toenmalige burgemeester' en wordt de huidige burgemeester van Ermelo aangeduid als 'de huidige burgemeester'.

³ In dit onderzoek wordt het perspectief van inwoners vertegenwoordigd door de inbreng van de belangengroepen waarin zij zich hebben verenigd. Deze belangengroepen vertolken de belangen van hun leden en vormen ten dele een afspiegeling van alle inwoners in de gebieden waar de betrokken ondernemers zijn gevestigd.

Leeswijzer beantwoording onderzoeksvragen

Het zorgvuldig handelen vormt de kapstok waarbinnen de interne en externe communicatie en samenwerking worden gezien. De hoofdvraag luidde:

In hoeverre heeft de gemeente bestuurlijk en ambtelijk zorgvuldig gehandeld in drie langlopende dossiers en welke lessen zijn hieruit te trekken voor het toekomstig handelen?

Hieronder is weergegeven waar in het rapport het antwoord op de deelvragen wordt gegeven.

1. Wat wordt verstaan onder zorgvuldig (overheids)handelen?

In de hoofdstukken 1 en 3 worden een definitie en toetsingskader gepresenteerd die het begrip 'zorgvuldig handelen' afbakenen en concretiseren.

2. Wat is de aard en omvang van de langlopende dossiers?

In de hoofdstukken 4-6 worden de drie langlopende dossiers besproken. Hierin wordt een samenvatting gegeven van het vraagstuk in de dossiers, de looptijd en de huidige stand van zaken.

3. In hoeverre heeft de gemeente in de drie dossiers zorgvuldig gehandeld ten aanzien van de interne en externe communicatie en samenwerking?

In de hoofdstukken 4-6 worden de drie langlopende dossiers besproken. Hierin worden een aantal belangrijke contactmomenten aan de hand van een analyse van de communicatie in het dossier en de interne en externe ervaringen hiermee, getoetst.

4. Welke rol heeft de gemeente Ermelo in de dossiers gehad en welke rol (of rollen) is (zijn) voor de toekomst passend in de interactie met inwoners?

In hoofdstuk 3 wordt een analyse gemaakt van de doelen en ambities die de gemeente Ermelo heeft ten aanzien van haar rol (of rollen) in het interne samenspel tussen raad, college en organisatie en in relatie tot inwoners. In de analyse van de dossiers in de hoofdstukken 4-6 vindt vervolgens een analyse plaats van de wijze waarop de gemeente specifiek in de dossiers heeft gehandeld met betrekking tot het interne en externe samenspel. In de hoofdstukken 7 en 8 wordt duiding gegeven aan dit handelen in het licht van het toetsingskader en de lokale (beleids)kaders van de gemeente Ermelo. Ook wordt er in deze hoofdstukken naar de toekomst gekeken: waar kan de gemeente nu mee verder?

5. In welke mate heeft de gemeente in haar externe communicatie rekening gehouden met de voorkeuren van inwoners, en welke communicatiestrategie is voor de toekomst passend bij de (typen) inwoners van de gemeente Ermelo?

In de hoofdstukken 4-6 wordt hier specifiek voor de dossiers antwoord op gegeven. Daarbij is gekeken naar de ontwikkeling in de communicatie tussen gemeente en inwoners. Ook wordt er in algemene zin gekeken naar de strategie die de gemeente Ermelo hanteert ten aanzien van de communicatie en interactie met 'buiten'. Dit vindt u terug in hoofdstuk 3. In de hoofdstukken 7 en 8 wordt er vooruit gekeken naar welke strategie passend is voor de toekomst en wat de gemeente hier concreet voor kan doen.

6. Welke lessen zijn er te formuleren ten behoeve van het toekomstig handelen van de gemeente Ermelo?

De lessen die uit de dossiers zijn te trekken, zijn terug te vinden in de analyse van de specifieke dossiers en in de hoofdstukken 7 en 8. Het formuleren van lessen gebeurt op basis van de dossiers, de kaders en de ervaringen van betrokkenen met de brede communicatie en interactie van de gemeente intern en extern. De lessen zijn zo geformuleerd dat zij door de gemeente voor de brede communicatie en interactie kunnen worden benut en niet alleen specifiek voor de dossiers die in het onderzoek centraal hebben gestaan.

2. Samenvatting

Inleiding

Op 13 oktober 2020 publiceerde de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) de resultaten van een verkenning van de politiek-bestuurlijke conflicten en onvrede in de gemeente Ermelo.⁴ De NSOB omschrijft de politiek-bestuurlijke context waarin de gemeente al enige tijd verkeert en de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen of lijken te liggen. Eén van die oorzaken is de gespannen relatie tussen het gemeentebestuur en enkele (groepen) inwoners. De spanning komt volgens de NSOB mogelijk mede voort uit een aantal langlopende dossiers en is daarmee onderdeel van het politiek-bestuurlijke probleem. Hoewel het oorzakelijk verband niet feitelijk vastgesteld kon worden, wordt het verband tussen de dossiers en de problemen in Ermelo dusdanig gelegd, dat het een verdiepend onderzoek legitimeert. Dit is dan ook één van de aanbevelingen van de NSOB geweest die zij aan de fractievoorzitters heeft gedaan.

De Commissie Langlopende dossiers (hierna: Commissie) heeft een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren naar drie langlopende dossiers, en dan specifiek naar de interne en externe communicatie (waaronder de informatievoorziening) en samenwerking met betrokkenen. De dossiers Tomassen Duck-To, Pallet- en Timmerfabriek Ten Hove en Bar Twinns zijn na een inwonersconsultatie geselecteerd.

Samenvatting conclusies

Conclusies over de communicatie en samenwerking in de dossiers

De bevindingen uit de drie dossiers zijn getoetst aan een normenkader dat is afgeleid van de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman. De deelconclusies zijn geformuleerd naar de vier kernwaarden uit de Behoorlijkheidswijzer.

	Bar Twinns	Tomassen Duck-To	Ten Hove	Overkoepelend
Open en duidelijk	De gemeente is open geweest in haar handelen en besluiten en heeft zich servicegericht opgesteld richting de ondernemer. Voor de ondernemer is de verstrekte informatie van de gemeente niet altijd duidelijk geweest. Daarnaast is er tot op heden bij de gemeente en ondernemer een verschil in beleving van hoe gesprekken zijn verlopen en of de ondernemer voldoende gezien en gehoord is. Intern verliep het contact tussen de toenmalig burgemeester en	De gemeente heeft transparant gecommuniceerd richting stichting DOEH over besluiten. Motivering voor besluiten was voor de stichting echter onvoldoende duidelijk. Daarnaast is er veel onduidelijkheid in het procesverloop door zowel op handhaving als legalisatie in te zetten en door de	Er is voldoende transparant gecommuniceerd door de gemeente. De navolgbaarheid van besluitvorming was echter onvoldoende. Extern betrokkenen hebben wel regelmatig hun standpunt naar voren kunnen brengen.	In alle drie dossiers heeft de gemeente transparantie betoogd in de communicatie. In alle dossiers wordt de communicatie en besluitvorming echter ook als onduidelijk ervaren door externen. Alle externen zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunten naar voren te brengen en zij voelen zich - in verschillende mate - gehoord.

⁴ Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2020). *Verkenning politiek-bestuurlijke conflicten en onvrede gemeente Ermelo*.

	betrokken ambtenaren open en duidelijk. Voor raadsleden geldt dat er onvoldoende aan hun informatiebehoefte tegemoet is gekomen.	besluitvorming rondom een ontwerp-VVGB in 2019.		
Respectvol	De gemeente heeft de ondernemer proactief geïnformeerd en betrokken. De ondernemer voelt zich echter met onvoldoende respect behandeld en zelfs benadeeld door de gemeente ten opzichte van andere horecaondernemers. Tussen de raad en de toenmalig burgemeester ontstond spanning op het dossier door verschil van inzicht over welke informatie er gedeeld kon worden.	Er is weinig sprake van proactieve communicatie van de gemeente, wat leidt tot Wob-verzoeken van de stichting. Over het algemeen is er sprake van fatsoenlijke bejegening, maar de stichting vindt de informele contacten met de toenmalig burgemeester en ook met raadsleden onprettig en soms respectloos. Tegelijkertijd heeft de stichting op verschillende manieren gelegenheid gekregen om in gesprek te gaan met de gemeente en haar punt te maken	De gemeente heeft weinig proactief gecommuniceerd, maar de bejegening was respectvol. Volgens de stichting is er weinig oog voor leefbaarheid en veiligheid in het dossier. De ondernemer geeft aan materiële en immateriële schade te hebben geleden door het handelen van de gemeente.	In de dossiers Tomassen Duck-To en Ten Hove is de gemeente onvoldoende proactief geweest in het betrekken van externe belanghebbenden. In het dossier Bar Twinns is dat juist wel gebeurd. De extern betrokkenen hebben zich in alle dossiers op momenten niet serieus genomen gevoeld of zelfs benadeeld.
Betrokken en oplossingsgericht	Er is weinig rekening gehouden met de specifieke omstandigheden van de ondernemer. Ondanks dat de rechtbank en Raad van State de gemeente diverse malen in het ongelijk hebben gesteld, zijn er geen excuses aangeboden aan de ondernemer. De gemeente heeft de-escalerend opgetreden door in 2020 de impasse tussen verzekeraar en curator te verbreken en tot een schikking te komen.	De gemeente heeft steeds een tussenweg gezocht tussen legaliseren en handhaven. De stichting is van mening dat de gemeente meer coulance toont naar de ondernemer. Naar mate het dossier vordert, vermindert en verzakelijkt de communicatie. De gemeente treedt de-escalerend op met een mediationtraject.	In de beeldvorming handelt de gemeente in het voordeel van de ondernemer, hoewel de ondernemer het hier zelf niet mee eens is. Ondanks dat de rechtbank en Raad van State de gemeente diverse malen in het ongelijk hebben gesteld, zijn er geen excuses aangeboden door de gemeente. De houding van de gemeente zorgt voor escalatie in het dossier.	De gemeente heeft in de dossiers Tomassen Duck-To en Ten Hove wisselend opgesteld tussen legaliseren en handhaven. Dit heeft niet bijgedragen aan een oplossing of zelfs geleid tot escalatie in het dossier. In alle dossiers is sprake van meervoudige correctie op het handelen van de gemeente door een onafhankelijk orgaan.

<p>Eerlijk en betrouwbaar</p>	<p>De ondernemer voelt zich benadeeld en vindt de gemeente vooringenomen. De betrokken ambtenaren en bestuurders zijn het hier niet mee eens, maar hebben dit beeld niet weg kunnen nemen bij de ondernemer. Door het afwijzen van adviezen van de bezwaarschriftencommissie door de toenmalig burgemeester en de rechtelijke uitspraken is er bij de ondernemer wantrouwen ontstaan. Uit de uitspraken van de rechtbank en de Raad van State blijkt dat de besluitvorming van de gemeente omtrent de skihut en de ontheffing sluitingstijden door de gemeente wel onderbouwd zijn op basis van wet- en regelgeving, maar dat deze onderbouwing niet juist is en de gemeente de aanvragen niet in redelijkheid had mogen afwijzen.</p>	<p>Er bestaat een verschil van inzicht tussen de gemeente en de stichting over de mate van partijdigheid van de gemeente. In het dossier zijn valse verwachtingen gewekt richting de ondernemer met negatieve consequentis, ook voor omwonenden.</p>	<p>Het gemeentelijk handelen leidt tot wantrouwen bij ondernemer en stichting, beiden voelen zich benadeeld. Ook in dit dossier zijn valse verwachtingen gewekt.</p>	<p>In alle drie de dossiers zijn extern betrokkenen van mening dat de gemeente partijdig handelt of handelingsverlegen is, omdat er geen duidelijke keuze wordt gemaakt tussen legaliseren of handhaven. De gemeente zelf geeft aan niet partijdig te handelen. Wel zijn alle partijen het eens over de valse verwachtingen die in de dossiers zijn gewekt richting extern betrokkenen.</p>
<p>Beschouwend</p>				<p>In alle dossiers is een impasse ontstaan door lange periodes afwachten en niet handelen. Dit leidt tot verlies in vertrouwen door ondernemers en inwoners, versterkt door het verloop en de uitkomsten van de verschillende juridische procedures. Aanvankelijk loopt het contact goed, maar naarmate het dossier vordert en juridisch wordt, is het contact zakelijk en minder. Er bestaat een beeld van ongelijkwaardige gespreksverhoudingen, hoewel alle partijen hun standpunten naar voren hebben kunnen brengen en er ook positieve ervaringen in het contact zijn.</p>

Conclusies over de ontwikkeling van beleidskaders voor communicatie en samenwerking

In het onderzoek is gekeken welke basis en richtlijnen de gemeente Ermelo hanteert om haar interne communicatie en samenwerking vorm te geven.

- De huidige ontwikkeling van het beleid biedt een actuele basis voor samenwerking binnen de gemeente en met de samenleving, maar heeft onvoldoende status
- het internaliseren van de ontwikkelagenda en de visie op Ermelo als netwerkgemeente komt langzaam op gang.
- Het communicatiebeleidsplan heeft geen formele status.
- De gemeenteraad neemt initiatief om eerste stappen tot een netwerkgemeente te zetten.

Samenvatting handelingsperspectief en aanbevelingen

In een participatiesamenleving is samenwerken met 'buiten' de nieuwe norm. Dit vraagt niet alleen van inwoners, bedrijven en andere organisaties iets anders (want de realiteit is ook dat niet iedere inwoner wil participeren), maar ook van de overheid zelf: raad, college, ambtelijke organisatie - ieder zal vanuit de eigen rol op een andere manier moeten gaan werken. Belangrijke principes als de 'inwoner centraal' en 'van buiten naar binnen' denken en werken vinden ze ook terug in het beleidskader van de gemeente Ermelo. Dat is een mooie eerste stap. Onze constatering is wel dat de gemeente, en de afzonderlijke gremia - in de afstemming en uitrol van de genoemde principes nog werk te verrichten heeft, zowel intern als extern.

Intern: Reeds in 2014 hebben PLB en NSOB vier rollen of perspectieven van het overheidshandelen uitgewerkt als sturingsmodel hoe de samenwerking met 'buiten' vorm te geven. Vanuit het onderzoek naar langlopende dossiers kan geconstateerd worden dat de gemeente Ermelo - in ieder geval in de drie bestudeerde dossiers - vooral het perspectief van de *rechtmatige overheid* heeft aangehouden, en dus vanuit een verticale verhouding met 'buiten' gewerkt heeft. Voor de gemeente Ermelo is het waardevol (en bijna een 'must') om deze verticale samenwerking aan te vullen met nieuwe vormen van horizontale samenwerking, en dus meer te opereren vanuit het perspectief van de *netwerkende overheid*. Dit zou ertoe kunnen leiden dat doelbepaling (in de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk) niet vanuit de overheid top-down wordt ingezet maar ontstaat in overleg met maatschappelijke partners. Vertegenwoordigers van de samenleving krijgen zo een stem en praten als partners mee. Het opstellen van een participatieverordening is hierin een eerste stap.

Extern: Om als gemeente de inwoner centraal te kunnen stellen in je werkwijze is inzicht in wie je inwoners zijn noodzakelijk. Citisens - een label van Necker van Naem - onderscheidt op basis van big data acht unieke groepen inwoners. Voor iedere groep is een betrokkenheidsprofiel opgesteld. In de buurten waar de ondernemingen Tomassen Duck-to en Ten Hove gevestigd zijn, wonen veel *Gevestigde Beïnvloeders* en *Zelfbewuste Aanpakkers*. Van deze groepen is bekend dat zij hun - meer dan gemiddelde - betrokkenheid inzetten door politiek én maatschappelijk in actie te komen. Deze actieve houding zien we terug in de drie langlopende dossiers in Ermelo. In Ermelo wonen echter ook *Geïnformeerde Gezinsdrukte* en *Honkvaste Buurtbewoners*. Groepen inwoners die de 'weg' naar het gemeentehuis wat minder makkelijk weten te vinden, maar wiens inbreng de situatie in deze twee dossiers wel vlot kan trekken. Om de participatie ook voor deze groepen relevant te maken zou de participatie een brede insteek moeten hebben - en dus niet alleen gericht op handhaving. Maar vooral over het maatschappelijke vraagstuk dat achter de ontstane situatie ligt: dat van de beperkte ruimte in Ermelo - die steeds intensiever gebruikt wordt, waardoor spanningen tussen gebruikers oplopen.

Aanbevelingen

1. Breng als gemeente een gesprek op gang met een brede afvaardiging van de Ermelose bevolking over de inrichting, gebruik en beheer van de fysieke leefomgeving. Ook in Ermelo is de ruimte schaars en moeten er keuzes gemaakt worden.
2. Zet hierbij instrumenten in die passen bij het perspectief van de *netwerkende overheid*.
3. Zet hierbij in op inclusieve participatie. Werk met een doelgroepgerichte aanpak waardoor je als gemeente in gesprek raakt met een diverse groep inwoners in plaats van steeds hetzelfde clubje inwoners.
4. Denk één handelingsperspectief uit dat alle conclusies, lessen en aanbevelingen van de commissies Langlopende dossiers en Zelfreflectie in samenhang beziet. De raad kan hierin het initiatief nemen maar het is een opgave voor zowel raad, als college en organisatie.
5. Ontwikkel op de korte termijn een gezamenlijk begrippenkader, stel een participatieverordening op en maak afspraken over taken en rollen van de drie gremia. Hierin zijn recent wel stappen gezet, maar dit proces is nog niet afgerond en krijgt onvoldoende sturing.

3. Toetsingskader

3.1. Normen uit de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman

De toetsing van het gemeentelijk handelen met betrekking tot de drie dossiers in dit onderzoek is gebaseerd op de vier kernwaarden uit de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman. In de behoorlijkheidswijzer geeft de Nationale Ombudsman normen mee aan overheden om op een goede manier met burgers en hun belangen om te gaan. De behoorlijkheidswijzer benadrukt dat de overheid burgers serieus moet nemen en met respect dient te behandelen. Burgers zijn immers voor veel zaken afhankelijk van medewerking van of besluitvorming door de overheid. In de normen uit de behoorlijkheidswijzer wordt uitgegaan van een zo gelijkwaardig mogelijke verhouding tussen overheid en burger, waarin de overheid burgers zo goed mogelijk meeneemt en er sprake is van wederzijds vertrouwen en respect.

Hieronder geven wij een toelichting op elke kernwaarde. De bevindingen uit de dossiers worden aan de kernwaarden getoetst. Een uitgebreide uitwerking van deze kernwaarden in normen vindt u terug in bijlage 2.

Open en duidelijk

Onder de kernwaarde 'open en duidelijk' onderscheidt de Nationale Ombudsman vier verschillende aspecten waar in de dossieranalyse naar is gekeken: transparantie, goede informatievoorziening, luisteren naar de burger en goede motivering. In de analyse is aandacht geweest voor elementen als navolgbare besluitvorming, een service-gerichte opstelling wanneer om informatie wordt gevraagd door inwoners, gevoel geven dat er geluisterd wordt en dat inwoners gehoord worden en goede onderbouwing bij overheidshandelen.

Respectvol

Onder de kernwaarde 'respectvol' onderscheidt de Ombudsman vier verschillende aspecten waar in de dossieranalyse naar is gekeken: bevorderen van actieve deelname door de burger, fatsoenlijke bejegening, fair play en evenredigheid. In de analyse is aandacht geweest voor elementen als een proactieve opstelling van de gemeente, respectvolle communicatie met inwoners, een open houding waarbij inwoners gelegenheid krijgen om hun standpunten in te brengen en het proberen te voorkomen dat bepaalde inwoners onevenredig nadeel hebben van gemeentelijke maatregelen.

Betrokken en oplossingsgericht

Onder de kernwaarde 'betrokken en oplossingsgericht' onderscheidt de Ombudsman vijf verschillende aspecten waar in de dossieranalyse naar is gekeken: maatwerk, samenwerking, courante opstelling, voortvarendheid en de-escalatie. In de analyse is aandacht geweest voor elementen als oog houden voor de specifieke omstandigheden van inwoners, de bereidheid om fouten toe te geven of excuses aan te bieden, het voorkomen van escalatie wanneer mogelijk en het streven om in handelen en besluitvorming korte termijnen na te streven.

Eerlijk en betrouwbaar

Onder de kernwaarde 'eerlijk en betrouwbaar' onderscheidt de Ombudsman zeven verschillende aspecten waar in de dossieranalyse naar is gekeken: integriteit, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, redelijkheid, goede voorbereiding, goede organisatie en professionaliteit. In de analyse is aandacht geweest voor elementen als geen misbruik maken van positie en bevoegdheden door de gemeente, het nakomen van afspraken en toezeggingen, het zorgvuldig afwegen van belangen en het vermijden van de schijn van partijdigheid.

3.2. Gemeentelijke kaders communicatie en samenwerking

Naast de behoorlijkheidswijzer zijn ook de lokale Ermelose kaders ten aanzien van communicatie en samenwerking relevant voor de toetsing. Deze gaan in op de doelen en ambities van de gemeente Ermelo op dit vlak. In deze paragraaf geven we een toelichting op deze lokale kaders. We bespreken de inhoud van ieder document afzonderlijk, en geven een korte update over de huidige stand van zaken. Deze update is opgesteld op basis van de informatie die door de ambtelijke organisatie is verstrekt aan de onderzoekers.

In hoofdstuk 7 wordt later ingegaan op in hoeverre er een relatie is tussen het handelen in de dossiers en de doelen en ambities zoals omschreven in de lokale kaders over communicatie en samenwerking. In datzelfde hoofdstuk wordt erop ingegaan in hoeverre de lokale kaders reeds een basis bieden voor de (inbedding van de) lessen die uit de drie dossiers naar voren komen en waar de kaders zelf nog verdere uitwerking nodig hebben.

Ontwikkelagenda netwerkgemeente

Beleidskader

De gemeente Ermelo heeft de ambitie om zich te ontwikkelen tot een netwerkgemeente. In de ontwikkelagenda uit 2017 leggen college, raad en ambtelijke organisatie hun gezamenlijke visie hierop neer. Deze bestaat uit negen punten, waaronder het aangaan van meer partnerschappen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen, en het bieden van meer ruimte voor eigen initiatief en verantwoordelijkheid van inwoners.⁵

Zie onderstaand kader voor alle 9 punten.

⁵ Gemeente Ermelo (5 april 2018) – Ontwikkelagenda netwerkgemeente, p. 5.

Vastgestelde visie op netwerkgemeente

- Wij doen ons werk in het midden van de samenleving, voor en mét de Ermelose samenleving;
- Wij zijn ons bewust van de veranderende rol van de gemeentelijke overheid als gevolg van de veranderingen in onze samenleving;
- Wij willen een partnerschap met onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen;
- Wij creëren ruimte voor meer eigen initiatief en verantwoordelijkheid;
- We willen met een frisse blik naar de dingen kijken: oplossingsgericht en innovatief;
- Voorafgaand aan initiatieven wordt afgewogen of dit samen met onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners kan worden ontwikkeld (en zijn hierbij steeds helder over rollen, verwachtingen en verantwoordelijkheden van alle partijen);
- Wij zijn daarbij voorwaardenscheppend, faciliterend en stimulerend richting initiatiefnemers;
- Wij ontwikkelen als raad, college en ambtelijke organisatie het vermogen om onze invloed en verantwoordelijkheid welbewust te doseren en bepalen afhankelijk van de opgaven waarvoor wij ons geplaagd zien, welke rol en verantwoordelijkheid we willen nemen en stemmen onze werkwijze daarop af;
- Wij doen ons werk ook steeds vaker met andere gemeenten en organisaties en zoeken hierbij de best passende manier, soms via duurzame samenwerkingsverbanden, soms via flexibele netwerkverbanden.

In de ontwikkelagenda wordt verwezen naar een onderzoek dat een promovenda van de VU Amsterdam in 2017 heeft uitgevoerd in de gemeente Ermelo. Conclusie van dit onderzoek: "in de gemeente Ermelo is het besef ontstaan dat we ons als gemeente anders moeten opstellen ten opzichte van de samenleving. [...] Raadsleden, collegeleden en ambtenaren zijn nog zoekende over het invullen van hun rol. Er is behoefte aan richting ten aanzien van de vormgeving van burgerparticipatie".⁶

Tijdens dit traject, waaraan alle gremia hebben deelgenomen, is naast de bovengenoemde gezamenlijke visie ook een ontwikkelagenda vastgesteld. Eerste doel van deze ontwikkelagenda: alle gremia moeten zich ervan bewust worden dat raad, college en ambtelijke organisatie het sámen moeten doen. Daarvoor moeten drie stappen gezet worden:

1. Verbinding tussen de gremia;
2. Ontwikkeling gemeenschappelijk begrippenkader;
3. Verbinding leggen met de samenleving.

Tot slot wordt in de ontwikkelagenda voorgesteld om (1) het afwegingskader burgerparticipatie bij beleid van ProDemos (uit 2017) en (2) de participatieladder en bestuursstijl van Partners & Pröpper burgerparticipatie (uit 2009) te gebruiken als 'hulpdocument' voor het maken van keuzes wat betreft burgerparticipatie. Het derde instrument (3) de gespreksrap, zou het gesprek tussen college, raad en ambtelijke organisatie over burgerparticipatie op gang moeten brengen.⁷ Met als overkoepelend doel een netwerkgemeente te worden waarbinnen de partijen in verbinding met elkaar (raad, college en organisatie) en met de samenleving (extern) staan.

Om uitvoering te geven aan de ontwikkelagenda zijn in het document voor raad, college en ambtelijke organisatie enkele onderwerpen/ontwikkelingen gedefinieerd. We noemen ze hier zonder verder in detail te treden:

- Raad: pilotprojecten definiëren & evalueren in de (nog op te stellen) strategische raadsagenda, wijzigen van de raadscommissieopzet, klankbordgroep in het leven roepen.

⁶ Gemeente Ermelo (5 april 2018) – Ontwikkelagenda netwerkgemeente, p. 6.

⁷ Gemeente Ermelo (5 april 2018) – Ontwikkelagenda netwerkgemeente, p. 7.

- College: meer loslaten en sturen op proces. Ruimte geven.
- Ambtelijke organisatie: ontwikkeling richting netwerkorganisatie, lerende organisatie.⁸

Stand van zaken

De ontwikkelagenda netwerkgemeente is op 15 mei 2018 vastgesteld in het college en de raad heeft op 28 juni 2018 kennis genomen van het document. Het deel dat specifiek gericht is op de raad, is ook door de raad vastgesteld. Binnen de drie gremia organisatie, college en raad moeten de ambities uit de ontwikkelagenda vorm krijgen. Een deel hiervan heeft expliciet uitwerking gekregen, zoals de inrichting van een werkgroep/klankbordgroep netwerkgemeente binnen de raad en het inrichten van een nieuwe vergaderstructuur. Daarnaast vinden er impliciet ontwikkelingen plaats binnen de organisatieontwikkeling en het college, die niet expliciet gekoppeld zijn aan de ontwikkelagenda, maar wel in lijn zijn met de ambities die daarin worden geschetst. Daarnaast heeft een aantal zaken stilgelegen, zoals het definiëren van pilotprojecten door de raad, omdat er onvoldoende sturing gegeven kon worden aan de uitvoering van de ontwikkelagenda. De trekker hiervan is de driehoek, maar met het vertrek van de toenmalig burgemeester in oktober 2020 en de toenmalig griffier begin 2021 is er geen invulling gegeven aan deze rol.

Coalitieakkoord

De ambitie om een netwerkgemeente te worden die samenwerkt met de samenleving staat ook genoemd in het Coalitieakkoord 2018-2022. "We willen uitnodigend en open in gesprek gaan met inwoners, ondernemers en organisaties. Onder andere door maandelijks maatschappelijke tafels te organiseren. [...] We voeren het 'Starten vóór de Start'-principe in, dat wil zeggen dat we eerst met inwoners, ondernemers en organisaties gaan praten voordat we de eerste kaders of pennenstreken voor een plan of beleid op papier zetten."⁹

Uit het Coalitieakkoord komt ook het starten met een Maatschappelijke Raadsagenda naar voren:

"Een maatschappelijk raadsprogramma is een raadsbreed akkoord op inhoud, waaraan alle fracties hebben meegewerkt en dat door alle fracties is vastgesteld. [...] Doel is om een akkoord tussen politiek bestuur en samenleving op te stellen, over de ambities voor Ermelo. Hiermee heeft de raad sturing op de eigen agenda. [...] Rond -door de raad bepaalde- onderwerpen met grote maatschappelijke impact zullen interactieve gespreksronden plaatsvinden tussen raad en samenleving. Alle andere onderwerpen voor het maatschappelijk raadsprogramma worden door de raad consultatief besproken met inwoners, ondernemers en organisaties."¹⁰

Communicatiebeleidsplan

Beleidskader

Het communicatiebeleidsplan sluit aan bij de ontwikkelagenda en het Coalitieakkoord 2018-2022. Hierin is het belang van een herijking van de uitgangspunten van de gemeentelijke communicatie benadrukt, gebaseerd op het gegeven van de huidige netwerkmaatschappij.¹¹ Hoe de gemeente van plan is om vanuit de ambitie om een netwerkgemeente te worden te gaan communiceren met en naar inwoners, bedrijven en organisaties ligt verankerd in de volgende vijf hoofdlijnen:

⁸ Gemeente Ermelo (5 april 2018) – Ontwikkelagenda netwerkgemeente, pp. 8-10.

⁹ Gemeente Ermelo (2018) - Coalitieakkoord 2018-2022, p. 6.

¹⁰ Gemeente Ermelo (2018) - Coalitieakkoord 2018-2022, p. 7.

¹¹ Gemeente Ermelo (januari 2020) – Communicatiebeleidsplan, p. 2.

1. Goede informatievoorziening blijft de basis
2. Van vertellen naar in gesprek
3. Be good and tell it
4. Optimaal online
5. Issuecommunicatie (+ crisiscommunicatie)¹²

Bij punt 2 wordt de ambitie uitgesproken om als gemeente minder te 'zenden' naar inwoners, en meer de dialoog met hen op te zoeken. Dit begint bij luisteren en continu monitoren ('binnenhalen') van wat er speelt in de sameleving, om vervolgens in gesprek met elkaar te gaan. Mensen die contact zoeken met de gemeente moeten zich prettig voelen bij dat contact. De paragraaf wordt afgesloten met de volgende passage:

"De gemeente moet dienstbaar, klantvriendelijk en optimaal bereikbaar zijn en snel en duidelijk reageren. En altijd terugkoppelen wat er met de inbreng van inwoners en partners gebeurt. Ook als iets niet kan. Dat versterkt het vertrouwen in de overheid".¹³

Stand van zaken

Het Communicatiebeleidsplan heeft geen formele status. Het is noch door het college, noch door de raad vastgesteld of ingezien. Het stuk is ook niet verspreid of bekend gemaakt bij de vakafdelingen. De afdeling communicatie van Meerinzicht heeft dit kader in 2020 in afstemming met de toenmalige portefeuillehouder (burgemeester) en de gemeentesecretaris opgesteld. Ondanks dat het geen formele status heeft, wordt het door de afdeling wel gebruikt als richtlijn in haar werkwijze en in de advisering richting de vakafdelingen van de gemeente. Zo wordt er op verschillende manieren invulling gegeven aan de vijf hoofdlijnen vanuit de afdeling, zoals in het gebruik van online kanalen om het gesprek met inwoners te voeren. De afdeling communicatie ziet als aandachtspunt het inbedden van de opvolging van de resultaten communicatie en participatie door de raad en de vakafdelingen.

Participatieplan Omgevingswet

Beleidskader

De ambities om meer de dialoog aan te gaan met inwoners en een netwerkgemeente te worden - zijn verder geconcretiseerd in het participatieplan Omgevingswet. Er worden tien spelregels gegeven voor participatie die het mogelijk moeten maken 'in de geest' van de wet met betrekking tot de Omgevingsvisie te handelen (zie kader).¹⁴

¹² Gemeente Ermelo (januari 2020) – Communicatiebeleidsplan, p. 3.

¹³ Gemeente Ermelo (januari 2020) – Communicatiebeleidsplan, pp. 5-6.

¹⁴ Gemeente Ermelo (15 mei 2018) – Participatieplan Omgevingswet, p.2.

Spelregels

- We bepalen per proces de 'zwaarte' van de participatie en gebruiken hiervoor de ringen van invloed.
- Aansluiten bij de beleefwereld van de inwoner (i.p.v. in de systeemwereld van de overheid): We benaderen inwoners met vragen die voor hen relevant zijn en op het moment en de locatie die bij hen passen. Dit betekent ook dat we een goede balans hebben in open en toetsend ophalen.
- We richten de participatievorm zo in, zodat we met zo veel mogelijk toekomstbeelden van inwoners te maken krijgen (i.p.v. een verlanglijstje in het nu).
- We houden mensen die participeren op de hoogte van het vervolg.
- We zijn duidelijk over wat we doen met de input. De raad blijft de eindbeslissers.
- Om feeling te houden met het proces nodigen we het college en de raad uit voor participatiemomenten.
- Participatievorm kan per groep inwoners verschillen, maar de inhoud moet vergelijkbaar zijn.
- Tijdens en na het proces kunnen we checken: is de groep inwoners die participeert representatief voor de hele gemeente?
- We gebruiken visuele instrumenten om het proces te ondersteunen.
- Als we zorgen horen die we nu al kunnen oppakken, dan doen we dat.

Er worden vier redenen gegeven waarom participatie (bijvoorbeeld bij het opstellen van de Omgevingsvisie) - van belang is:

- Belangenafweging;
- Ideeën, expertise uitwisselen;
- Draagvlak creëren;
- Onderlinge dialoog tussen partijen om wederzijds begrip te creëren.

Over de betrokkenheid van de raad bij het programma Omgevingswet staat in het participatieplan Omgevingswet dat er een focusgroep is samengesteld. Deze wordt ook betrokken bij de manier waarop participatie in het kader van de Omgevingswet wordt vormgegeven.¹⁵

In het participatieplan wordt verwezen naar de voorgenomen wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet.¹⁶ Dit artikel legt (na wijziging - deze is ten tijde van het onderzoek nog niet van kracht) de kaderstellende rol van de gemeenteraad ten aanzien van participatie vast. Gemeenteraden stellen na wijziging van de Gemeentewet op dit punt bij verordening procedurele regels over participatie vast.¹⁷

Stand van zaken

Het participatieplan Omgevingswet is door het college vastgesteld en ter kennisname aan de raad verstuurd. De spelregels die in het plan staan, krijgen volgens de organisatie in de praktijk reeds vorm. Ook is er een focusgroep met raadsleden ingericht die op uitnodiging van de organisatie bij elkaar komt om te sparren over participatievraagstukken. Ook het betrekken van de raad wordt hierin besproken. Daarnaast is er integraal participatiebeleid opgesteld, waar dit participatieplan onder valt. Het integrale beleidskader wordt binnenkort ter besluitvorming aan het college aangeboden en daarna ter besluitvorming aan de raad. Na besluitvorming wordt de participatieverordening opgesteld. De planning is om volgend jaar aan de slag te gaan met de uitvoering van het nieuwe participatiebeleid.

¹⁵ Gemeente Ermelo (15 mei 2018) – Participatieplan Omgevingswet, p. 3.

¹⁶ Gemeentewet, geraadpleegd via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2021-01-01>.

¹⁷ Gemeente Ermelo (15 mei 2018) – Participatieplan Omgevingswet, p. 4.

NSOB-onderzoek

In het najaar van 2020 wordt door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) een rapportage opgeleverd van de verkenning die zij hebben uitgevoerd naar de politiek-bestuurlijke conflicten en onvrede in Ermelo. In de geschetste problematiek spelen communicatie en samenwerking binnen het college en tussen raad en college een belangrijke rol. De conclusies zijn de opmaat geweest voor een aantal ingezette ontwikkelingen die tot verzoening en een nieuwe politiek moeten leiden, en daarmee tot de verbinding die ook in de hierboven geschetste kaders zo centraal staat. Niet alleen de interne verbinding, maar ook die met de samenleving. In de rapportage wordt geconstateerd dat er een gespannen relatie bestaat tussen het gemeentebestuur en enkele (groepen van) inwoners. Die gespannen relatie komt voort uit een aantal langlopende dossiers. Uit het onderzoek van de NSOB wordt nog niet duidelijk waar deze gespannen relatie precies op is gebaseerd. De NSOB-onderzoekers doen dan ook de aanbeveling om hier een onafhankelijk onderzoek naar in te stellen, met als doel te beoordelen of de gemeente in deze dossiers zorgvuldig heeft gehandeld.¹⁸ Dit is de basis voor het huidige onderzoek geweest, dat zich richt op drie langlopende dossiers: Bar Twinns, Tomassen-Duck To en Pallet- en Timmerfabriek Ten Hove. In de navolgende hoofdstukken worden deze dossiers beschreven en het handelen van de gemeente (intern en in relatie tot de betrokken inwoners) geanalyseerd aan de hand van enkele belangrijke contactmomenten binnen de dossiers, de ervaringen van betrokkenen binnen en buiten de gemeente en documentatie.

Stand van zaken

Naar aanleiding van het NSOB-rapport zijn er in de raad twee tijdelijke commissies in het leven geroepen: de Commissie Langlopende dossiers en de Commissie Zelfreflectie. De Commissie Langlopende dossiers is aan de slag gegaan met het onderzoeken van drie dossiers en het onderhavige rapport is hiervan het eerste resultaat. De Commissie Zelfreflectie buigt zich over een sterk gerelateerd vraagstuk: verbetering van de samenwerking tussen raad, college en organisatie, met als doel te komen tot een verbeterd en effectiever gesprek tussen gemeente en samenleving.

¹⁸ NSOB (13 oktober 2020) – Verkenning politiek-bestuurlijke conflicten en onvrede gemeente Ermelo, pp. 5-6, 9.

4. Dossier Bar Twinns

4.1. Casusomschrijving

Samenvatting van het vraagstuk

Aan de Stationsstraat, in het centrum van Ermelo, was tot 2015 café Bar Twinns gesitueerd. Bar Twinns werd in december 2015 door de rechter failliet verklaard.¹⁹ De voormalig eigenaar van Bar Twinns (vanaf hier: de ondernemer) stelt dat het faillissement (ten dele) is veroorzaakt door omstreden beslissingen van de gemeente, waaronder het niet verlenen van een ontheffing voor ruimere sluitingstijden en het niet verlenen van vergunningen voor een tijdelijke uitbreiding van het café met een skihut en het organiseren van een evenement op Koningsdag. De ondernemer spant verschillende bezwaarprocedures en gerechtelijke procedures tegen de gemeente aan. In 2017 doet de rechtbank de uitspraak dat het aannemelijk is dat Bar Twinns schade heeft geleden (omzetverlies) door de bestreden besluiten.²⁰ Ook in hoger beroep bij de Raad van State blijft dit besluit overeind.²¹

Na uitspraak van de Raad van State volgen onderhandelingen tussen de gemeente en de curator van de ondernemer over diens schadeclaim. Uit gesprekken blijkt dat het lang duurt voordat er een overeenkomst wordt gesloten, mede doordat de curator geen financiële informatie kan verstrekken - zoals jaarrekeningen - aan de verzekeraar, die wel nodig is voor het onderbouwen van een schadeclaim.²² In het najaar van 2020 wordt op initiatief van het huidige college contact gelegd met de curator en wordt er een schikking getroffen. De ondernemer stelt dat de gemeente te lang heeft gewacht met het vergoeden van de schade, en dat de schadevergoeding die uiteindelijk is verstrekt niet in verhouding staat tot de daadwerkelijke schade die hij als gevolg van zijn faillissement heeft geleden. Het college stelt dat er geen sprake is van een oorzakelijk verband tussen het faillissement en het handelen van de toenmalige burgemeester of het college. In het openbare faillissementsverslag wordt de oorzaak voor het faillissement toegekend aan teruglopende resultaten, waardoor het voor de onderneming niet mogelijk was om "het hoofd te bieden aan voornoemde juridische problematiek".²³ Naast de juridische procedures met de gemeente Ermelo, liepen er civielrechtelijke procedures met twee brouwerijen. In de uitspraak van de Rechtbank Gelderland in de procedure tegen de gemeente Ermelo staat het volgende: "De rechtbank acht daarmee tot op zekere hoogte aannemelijk gemaakt dat Bar Twinns schade heeft geleden door de omstreden besluiten (...)".²⁴ De uitspraak van de rechter en de Raad van State betrof aannemelijk gemaakte schade in termen van omzetverlies. De hoogte van deze schade was niet te bepalen,

¹⁹ Rechtbank Gelderland (15 december 2015). *Vonnis faillissement Bar Twinns*.

²⁰ Rechtbank Gelderland (14 juli 2017). *Uitspraak beroep Bar Twinns*.

²¹ Raad van State (24 oktober 2018). Uitspraak in het hoger beroep van de burgemeester van Ermelo tegen de uitspraak van rechtbank Gelderland van 14 juli 2017: <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@111371/201706854-1-a3/#highlight=ermelo>.

²² Op basis van het openbare faillissementsverslag is op te maken dat er geen financiële stukken en/of jaarrekeningen van de onderneming van na 2012 beschikbaar zijn.

²³ Openbaar faillissementsverslag rechtspersoon (ex art. 73A Fw.).

²⁴ Rechtbank Gelderland (14 juli 2017). *Uitspraak beroep Bar Twinns*.

vanwege het ontbreken van financiële administratie. Met de schikking is volgens het college voldaan aan de rechtelijke uitspraak en is het dossier daarmee gesloten.²⁵ In het faillissementsverslag is aangegeven dat de curator (verder) afziet van het aansprakelijk houden van de gemeente Ermelo. Blijkens correspondentie en gesprekken met betrokkenen heeft de ondernemer begin 2021 nog een gesprek gevoerd met de huidige burgemeester over het dossier, waarin duidelijk werd dat de ondernemer en de gemeente Ermelo tegenovergestelde standpunten houden.²⁶

Relevante beleidskaders voor het dossier Bar Twinns

In dit dossier wordt op bepaalde plekken verwezen naar gemeentelijke beleidskaders. Hieronder volgt een korte opsomming van kaders die in dit dossier relevant zijn:

- / Horecaconvenant gemeente Ermelo: In dit convenant hebben de gemeente Ermelo, de politie Veluwe West, de Koninklijke Horeca Nederland en horecaondernemers uit de gemeente Ermelo afspraken gemaakt op onder meer het gebied van regelgeving, veiligheid en handhaving. In het convenant is ook opgenomen dat er periodiek een horecaoverleg plaatsvindt tussen ondernemers, gemeente en politie.²⁷
- / Beleid voor aanvragen ontheffing sluitingstijden: Ondernemers in Ermelo kunnen als zij langer open willen zijn een ontheffing aanvragen. Dit geldt voor alle instellingen die een exploitatievergunning, een drank- en horecavergunning hebben, het horecaconvenant hebben ondertekend en zich houden aan de bijbehorende voorwaarden.²⁸
- / Evenementenbeleid gemeente Ermelo: hoewel het beleid in 2018 is geactualiseerd, is in het dossier Bar Twinns het evenementenbeleid uit 2012 van toepassing. Hierin staat onder meer omschreven welke criteria van toepassing zijn bij het aanvragen van een vergunning. Wanneer niet op tijd een vergunning wordt aangevraagd, kan het evenement niet doorgaan.²⁹ Een categorisering van evenementen is in 2015 van toepassing bij een aanvraag door de ondernemer van een vergunning voor Koningsdag. Deze categorisering is in het evenementenbeleid uit 2018 geformaliseerd.³⁰
- / De Algemeen Plaatselijke Verordening (APV): in de APV zijn allerlei regels op gemeentelijk niveau vastgelegd, bijvoorbeeld op het gebied van evenementen, bruikbaarheid van de weg, toezicht op horecabedrijven en overlast. In dit dossier was de APV uit 2011 geldend.
- / Drank- en Horecawet (sinds 2021: Alcoholwet): deze wet regelt een verantwoorde manier van de verkoop van alcohol. In het kader van deze wet moeten horecaondernemingen een drank- en horecavergunning bezitten om alcohol te mogen verkopen.

²⁵ Gemeente Ermelo (18 maart 2021) – *Reactie op brief 9 februari 2021*.

²⁶ Correspondentie raadsman ondernemer Bar Twinns en gemeente, d.d. 9 februari 2021.

²⁷ Gemeente Ermelo (18 mei 2015). *Horecaconvenant Veilig Uitgaan Ermelo*.

²⁸ Gemeente Ermelo (geen datering) - Ontheffing sluitingstijden: <https://www.ermelo.nl/ontheffing-sluitingstijden>.

²⁹ Gemeente Ermelo (2012) - *Evenementenbeleid 2012*: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR250809>.

³⁰ Gemeente Ermelo (2018) - *Evenementenbeleid 2018*: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR611635>.

Lijst met belangrijke contactmomenten

Het in dit onderzoek bestudeerde dossier behelst de periode 2012 tot heden. In deze periode zijn een aantal contactmomenten door de betrokken ondernemer en betrokkenen vanuit de gemeente³¹ aangewezen als belangrijk voor het verloop van het dossier. De contactmomenten zijn hieronder op onderwerp weergegeven.

Bezwaarprocedure plaatsen Skihut

- / De ondernemer plaatst in de jaren vooraf aan 2014 iedere winter op zijn eigen grond een skihut. Na een aanvraag op 14 november 2014 om dit in de winter van 2014-2015 opnieuw te doen,³² weigert het college de aanvraag,³³ omdat deze niet binnen de richtlijnen beeldkwaliteit Stationsstraat Ermelo valt. Daarnaast voert het college op dat er regelmatig 'onenigheden' zouden plaatsvinden en dat er alcohol wordt geschonken aan jongeren onder de 18 jaar.
- / Blijkens gesprekken wordt er op 9 december 2014 een gesprek gevoerd tussen de ondernemer en de toenmalige burgemeester over het plaatsen van de skihut. Tijdens dit gesprek stelt de toenmalige burgemeester zich volgens de ondernemer niet constructief of oplossingsgericht op, omdat er niet wordt gezocht naar een alternatieve oplossing. Dit contactmoment is volgens de ondernemer een voorbeeld van een moment waarop bij hem de indruk ontstaat dat de gemeente en in het bijzonder de toenmalige burgemeester zijn onderneming moedwillig tegenwerkt. Dit wordt versterkt door latere contactmomenten met de toenmalige burgemeester, waarbij deze zich in de ogen van de ondernemer denigrerend uitlaat richting hem.
- / De ondernemer dient op 13 januari 2015 een bezwaarschrift in tegen het besluit van het college, wat op 19 februari 2015 in een hoorzitting van de bezwaarschriftencommissie wordt behandeld.³⁴ De ondernemer geeft aan dat de toenmalige burgemeester twee jaar eerder persoonlijk een toezegging heeft gedaan dat de skihut langer mocht blijven staan. Op basis van deze toezegging geeft hij zelf aan een nieuwe investering gedaan te hebben. Ook beargumenteert hij dat het weigeren van de vergunning grote nadelige financiële gevolgen heeft voor zijn bedrijf.³⁵
- / De bezwaarschriftencommissie adviseert het college op 7 mei 2015 het bezwaar gegrond te verklaren.³⁶ De toenmalige burgemeester besluit als zelfstandig bestuursorgaan op 11 juni 2015 echter dat het bezwaar ongegrond is. Hij bestrijdt dat er een toezegging is gedaan voor het plaatsen van de skihut voor de komende drie jaar en houdt vast aan de argumentatie omtrent overlast (geweld) en het schenken van alcohol aan minderjarigen.³⁷ De ondernemer benoemt echter dat het slechts incidenteel is voorgekomen dat minderjarigen in zijn café alcohol hebben genuttigd. Ook benoemt hij dat het geweldsdelict waar ook in mondelinge communicatie naar is verwezen door de gemeente niet heeft plaatsgevonden en dat de overlast omtrent zijn café volgens de politie juist zou meevallen ten opzichte van andere horeca in de omgeving.

³¹ In interviews met ambtenaren en raadsleden.

³² 5.1.2e (14-11-2014) – Vergunningsaanvraag skihut/melding live muziek

³³ College Ermelo (03-12-2014) – Weigeren vergunning skihut.

³⁴ Gemeente Ermelo (07-05-2015) – Advies bezwaarschriftencommissie.

³⁵ 5.1.2e (13-01-2015) – Bezwaarschrift weigeren skihut.

³⁶ Gemeente Ermelo (07-05-2015) – Advies bezwaarschriftencommissie.

³⁷ Gemeente Ermelo (11-06-2015) – Beslissing op bezwaar.

Bezwaarprocedure ontheffing sluitingstijd

- / Op 18 mei 2015 doet de ondernemer een aanvraag voor ontheffing van de sluitingstijd van Bar Twinns op vrijdag- en zaterdagavond.³⁸ Deze aanvraag is op 9 juli 2015 ingekomen bij de gemeente. Op 13 juli wordt een ontvangstbevestiging gestuurd naar Bar Twinns.³⁹
- / Op 23 juli 2015 schrijft geeft de toenmalige burgemeester per brief aan dat de ontheffing voor sluitingstijden wordt geweigerd. De reden hiervoor is dat uit gegevens van de Kamer van Koophandel blijkt dat de VOF Bar Twinns in september 2009 als Commanditaire Vennootschap (CV) is doorgegaan. Onder verwijzing naar de Drank- en Horecawet is de verleende drank- en horecaverunning vervallen toen de VOF werd opgeheven en Bar Twinns heeft dus feitelijk geen drank- en horecaverunning. Bar Twinns kan een bezwaarschrift indienen en als hij het besluit wil laten opschorten, het verzoek doen bij de voorzieningenrechter om een voorlopige voorziening te treffen.⁴⁰ Uit gesprekken komt naar voren dat de ondernemer eerst een aankondiging van het intrekken van de ontheffing krijgt. Wanneer de ondernemer hierover contact opneemt met de gemeente, wordt in eerste instantie aangegeven dat de toenmalige burgemeester niet aanwezig is en wordt de ondernemer gevraagd op een later moment opnieuw contact op te nemen. De volgende dag ontvangt de ondernemer echter de definitieve intrekking van de ontheffing.
- / Per brief van 17 augustus 2015 dient de ondernemer een bezwaarschrift in tegen het genomen besluit.⁴¹ Uit gesprekken komt naar voren dat de ondernemer verbaasd is dat de toenmalige burgemeester zich beroept op een wijziging van rechtsvorm van zijn onderneming, mede omdat dit punt in de jaren daarvoor nooit eerder door de gemeente richting de ondernemer is benoemd. De ondernemer krijgt hierdoor het gevoel dat de gemeente simpelweg een reden zocht om geen vergunning meer te verlenen.
- / Op 15 oktober 2015 wordt het bezwaarschrift behandeld door de onafhankelijke commissie voor bezwaarschriften. Op 17 november 2015 adviseert deze het college om het bezwaar gegrond te verklaren. Op 1 december 2015 schrijft de toenmalig burgemeester - wederom als zelfstandig bestuursorgaan - het advies van de commissie niet over te nemen, het bezwaarschrift ongegrond te verklaren en het besluit van 23 juli in stand te laten. Ook wordt aangegeven dat geen proceskostenvergoeding zal worden toegekend.⁴²

Bezwaarprocedure aanvraag evenementenvergunning Koningsdag

- / Op 4 december 2014 vindt een horecaoverleg plaats tussen horecaondernemers en de gemeente, waarbij de vergunningprocedure voor de daaropvolgende Koningsdag wordt toegelicht. Op 25 februari 2015 vindt er een extra horecaoverleg in Ermelo plaats waarin door de gemeentelijke ambtenaren aanvullende toelichting wordt verstrekt. Tijdens dit overleg wordt toegelicht met welke veiligheidscriteria er gewerkt wordt bij de beoordeling van vergunningaanvragen. De ondernemer is hier blijken documentatie als enige horecaondernemer niet bij aanwezig. Volgens de ondernemer heeft hij zich vooraf en om moverende redenen afgemeld. Er wordt daarom nadien door een ambtenaar telefonisch contact met hem opgenomen om een toelichting te geven. Hierin wordt besproken dat de vergunningaanvraag in de vorm van een ingevuld aanvraagformulier en het veiligheidsplan

³⁸ Bar Twinns aan gemeente Ermelo (9 juli 2015). *Aanvraag ontheffing sluitingstijden horecabedrijven*.

³⁹ Gemeente Ermelo aan Bar Twinns (13 juli 2015). *Ontvangstbevestiging*.

⁴⁰ Burgemeester Ermelo aan Bar Twinns (23 juli 2015). *Weigering ontheffing sluitingstijden*.

⁴¹ Raadsman Bar Twinns aan burgemeester Ermelo (17 augustus 2015). *Bezwaarschrift*.

⁴² Burgemeester Ermelo aan raadsman Bar Twinns (1 december 2015). *Beslissing op bezwaar, weigering ontheffing sluitingstijden*.

wordt verwacht op respectievelijk 27 februari en 2 maart 2015.⁴³ In gesprekken geven gemeentelijke ambtenaren aan dat steeds is geprobeerd om op een eerlijke en open manier met de ondernemer te communiceren, onder meer door tijdig telefonisch contact te zoeken met hem voor het aanvragen van vergunningen en hem te voorzien van gevraagde informatie en ondersteuning, eventueel in samenwerking met de veiligheidsregio en de politie. Er is volgens ambtenaren ook getracht om op een toegankelijke manier uitleg te geven.

- / Op 27 februari 2015 dient de ondernemer een brief in met daarin een aanvraag voor een evenementenvergunning voor Koningsdag. Op 3 maart 2015 ontvangt de ondernemer een verzoek tot aanvullende gegevens voor in ieder geval een veiligheidsplan. Hij krijgt een week om deze gegevens op te sturen.⁴⁴
- / Op 26 maart ontvangt de ondernemer een besluit tot het buiten behandeling laten van zijn aanvraag voor een evenementenvergunning, omdat er geen evenementenformulier en veiligheidsplan is ontvangen.⁴⁵ Op 30 maart 2015 levert de ondernemer aanvullende gegevens aan met een ingevuld veiligheidsplan.⁴⁶ De ondernemer reageert tevens op het besluit dat zijn aanvraag niet in behandeling wordt genomen. Hij is het hier niet mee eens, omdat hij al zes jaar achtereen een soortgelijk evenement organiseert maar nog niet eerder zulke informatie heeft moeten aanleveren. Hij had meer tijd nodig voor het aanleveren van de informatie en de termijn van zeven dagen was volgens hem niet reëel.⁴⁷ Op 2 april stuurt de gemeente Ermelo een brief dat ook deze aanvullende stukken niet meer in behandeling worden genomen.⁴⁸
- / Op 8 april 2015 wordt de ondernemer een preventieve last onder dwangsom opgelegd als hij alsnog zijn evenement organiseert tijdens Koningsdag. Dit wordt hem medegedeeld tijdens een gesprek met betrokken ambtenaren op 8 april.⁴⁹ De reden voor de aangekondigde maatregel is dat de ondernemer in een gesprek met een politieagent heeft aangegeven al artiesten te hebben geboekt en te verwachten dat de vergunning alsnog rondkomt.⁵⁰ In het gesprek wordt door de ambtenaren toegelicht waarom er dit jaar zoveel meer moest worden aangeleverd ten behoeve van de vergunning.⁵¹ De toelichting die tijdens het horecaoverleg van 25 februari is gegeven, wordt door de ambtenaren herhaald. De veiligheidsregio heeft in 2014 een risicoscan rondom evenementen uitgevoerd. Aanleiding hiervoor was een aantal incidenten, waaronder het incident met de monstertruck in Haaksbergen in september 2014. Naar aanleiding van de risicoscan zijn categorieën gevormd: zogeheten A-, B- en C-evenementen, waarbij een C-evenement de grootste omvang en hoeveelheid risico's met zich meebrengt. Het evenement van Bar Twinns is aangemerkt als een C-evenement en dat betekent dat de ondernemer naast de reguliere stukken voor een vergunningaanvraag, ook een veiligheidsplan dient in te dienen. De gemeente is vervolgens verantwoordelijk voor het

⁴³ Gemeente Ermelo (23-04-2015) - *Feitenrelaas t.a.v. procedure omtrent Koningsdag bij café Twinns*.

⁴⁴ Gemeente Ermelo (03-04-2015) – *Verzoek formulier aanvraag in te dienen*.

⁴⁵ Gemeente Ermelo (26-03-2015) – *Besluit buiten behandeling laten aanvraag evenementenvergunning*.

⁴⁶ 5.1.2e (30-05-2015) – *Aanvullende gegevens aanvraag (inclusief evenementenvergunning en veiligheidsplan ingevuld)*.

⁴⁷ 5.1.2e (30-05-2015) – *Reactie op besluit 26 maart 2015*.

⁴⁸ Gemeente Ermelo (02-04-2015) – *Brief niet behandelen aanvullende stukken*.

⁴⁹ Gemeente Ermelo (08-04-2015) – *Gespreksverslag*.

⁵⁰ Gemeente Ermelo (02-04-2015) – *Mail politie*.

⁵¹ Gemeente Ermelo (02-04-2015) – *Mail mededeling aanvang promotie*.

organiseren van hulpdiensten en advies van de veiligheidsregio.⁵² Blijkens gesprekken vindt de ondernemer dat zijn evenement te zwaar wordt ingeschat. Een C-evenement zou volgens hem vergelijkbaar zijn met een wedstrijd Ajax-Feyenoord of een dancefestival als Defqon, en zijn evenement met het optreden van enkele landelijk bekende artiesten zou daarmee volgens hem zowel qua opzet als omvang niet vergelijkbaar zijn.⁵³ Betrokken ambtenaren geven aan dat het hen duidelijk werd dat de ondernemer vond dat zijn evenement te zwaar werd ingeschat. Ook geven zij aan dat de gemeente voorafgaand aan de vergunningaanvraag duidelijk met alle horecaondernemers - waaronder de ondernemer - heeft gecommuniceerd over de eisen die werden gesteld en over de mogelijkheid om hulp en advies van de gemeente, politie en veiligheidsregio in te schakelen om te komen tot een goed plan. Hierin is volgens hen geen onderscheid tussen ondernemers gemaakt.

- / Op 10 april 2015 dient de ondernemer wederom bezwaar in tegen het weigeren van de evenementenvergunning. Hij haalt daarbij aan dat in het gesprek van 8 april is aangegeven dat met onvolledige vergunningaanvragen bij het verstrijken van de termijn niets meer wordt gedaan. Hij geeft aan dat bij andere horecazaken de termijn voor het inleveren van de stukken voor de vergunningdatum later was dan zijn eigen termijn, respectievelijk 8 april en 10 maart. Hij geeft aan dat de vergunningaanvragen van andere ondernemers dus wel incompleet zijn meegenomen, maar die van hem niet. In dit bezwaarschrift geeft hij ook aan dat het weigeren van de vergunning leidt tot het failliet van de CV waarvoor de ondernemer hoofdelijk aansprakelijk is.⁵⁴ Op 14 april 2015 wijst de toenmalig burgemeester zijn aanvraag alsnog af, op de grond dat deze te laat is binnengekomen.⁵⁵ Op 20 april 2015 dient de ondernemer bij de rechter bezwaar in tegen het buiten behandeling laten van zijn evenementenvergunning.⁵⁶ Dit wordt ongegrond verklaard door de voorzieningenrechter.⁵⁷
- / Op 21 april 2015 dient de ondernemer bezwaar in tegen de verleende vergunningen aan vier andere horecaondernemers, omdat hij zegt ongelijk behandeld te zijn.⁵⁸ Volgens hem hebben andere ondernemers incomplete plannen - later dan hijzelf - ingediend die wel in behandeling zijn genomen. Op 8 oktober 2015 beslist verklaart de toenmalig burgemeester het bezwaar ongegrond. De burgemeester benoemt onder meer dat de vergunningaanvraag te laat is ingediend en dat de ondernemer proactiever had moeten zijn als hij vond dat hij te weinig tijd had om deze op te stellen. De aanvragen van andere ondernemers werden volgens de toenmalig burgemeester eerder ingediend en betreffen ook andersoortige evenementen met andere/lagere risico's dan die van de ondernemer.⁵⁹ De ondernemer is het hier niet mee eens. Hij vindt dat zijn evenement onterecht zwaar is gecategoriseerd. Ondanks deze categorisering heeft hij van de toenmalig burgemeester geen extra tijd

⁵² In het evenementenbeleid van de gemeente Ermelo wordt een C-evenement als volgt omschreven: "Evenement waarbij het (zeer) waarschijnlijk is dat die gebeurtenis leidt tot risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of het milieu en maatregelen of voorzieningen vergen van het daartoe bevoegd gezag om die dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken (...)" Gemeente Ermelo (2018). *Evenementenbeleid, artikel 2.3*: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2018-153077.html>.

⁵³ Ondernemer (12-07-2020). *Bericht op Facebook over gemeente Ermelo n.a.v. uitzending Opstandelingen*: <https://www.facebook.com/100000933879808/posts/4316302645077489/?d=n>.

⁵⁴ Ondernemer (10-04-2015) – *Bezwaarschrift*.

⁵⁵ Gemeente Ermelo (14-04-2015) – *Buiten behandeling laten evenementenvergunning*.

⁵⁶ Koninklijke Horeca Nederland (20-04-2015) – *Pro Forma Bezwaarschrift*.

⁵⁷ Rechtbank Gelderland (23-04-2015) – *Uitspraak voorzieningenrechter*.

⁵⁸ Ondernemer (21-04-2015) – *Bezwaarschrift*.

⁵⁹ Gemeente Ermelo (08-10-2015) – *Beslissing op bezwaar*.

gekregen om zijn aanvraag in orde te maken. Dit terwijl de toenmalig burgemeester volgens hem wel coullance toonde richting andere ondernemers.

Op 23 april 2015 plaatst de ondernemer een bericht op Facebook waarin hij zijn ongenoegen uit over het handelen van de gemeente. De gemeente Ermelo reageert via het Facebookaccount van de gemeente op dit bericht, waarin de gemeente de nadruk legt op de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer: "Vanaf begin december zitten we al met horecaondernemers om tafel en wisten zij wat er van hen verwacht werd om een evenement rond Koningsdag te organiseren. Meerdere keren hebben wij hulp aangeboden. Neemt een horecaondernemer niet zijn verantwoordelijkheid dan zijn de consequenties daar ook naar."⁶⁰ In gesprekken komt naar voren dat de ondernemer dit ziet als een voorbeeld van de denigrerende houding die de gemeente in brede zin richting hem heeft. Betrokken ambtenaren geven echter aan dat zij steeds hebben gepoogd om de ondernemer aan de voorkant mee te nemen en hem te faciliteren in zijn verzoeken tot informatie. Op de momenten dat de ondernemer juridische procedures start, verloopt de communicatie volgens ambtenaren wel anders. De toon is dan formeler en juridisch van aard en verloopt voornamelijk via de advocaat of gemachtigde.

Beroepsprocedures na ongegrond verklaren bezwaren

- / Doordat de toenmalig burgemeester herhaaldelijk de adviezen van de bezwaarschriftencommissie niet overneemt, verliest de ondernemer langzamerhand het vertrouwen dat de gemeente hem nog op de een of andere manier tegemoet wil komen. Op 29 juli 2015 gaat de ondernemer opnieuw in beroep tegen het weigeren van de skihut, omdat het besluit van de toenmalig burgemeester volgens hem berust op onjuiste gronden en bovendien strijdig is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁶¹ De toenmalig burgemeester beroept zich op overlast 'bij en nabij de inrichting' zonder dat duidelijk wordt gemaakt waarom dit specifiek aan de ondernemer zou moeten worden toegerekend. De commissie bezwaarschriften heeft wel om deze onderbouwing gevraagd.
- / Op 8 oktober 2015 wordt er door de toenmalig burgemeester in een hernieuwde beslissing op bezwaar een nieuwe grond toegevoegd voor het weigeren van de vergunning. De argumentatie is dat toen de VOF Bar Twinns werd opgeheven en als CV Bar Twinns is verdergegaan er een nieuwe Drank- en Horecavergeving aangevraagd had moeten worden. Hierdoor kon de vergunning voor de skihut ook niet verleend worden.⁶²
- / De café-eigenaar gaat in beroep tegen het collegebesluit van 8 oktober 2015 bij de rechtbank Gelderland. Op 25 februari 2016 verklaart de rechter het beroep om een procedurele reden niet-ontvankelijk, omdat het door de ondernemer verschuldigde griffierecht niet binnen de gestelde termijn is voldaan.⁶³
- / Op 14 juli 2017 doet de rechter uitspraak in de zaak over het beroep skihut en ontheffing sluitingstijden. In beide gevallen wordt de ondernemer in het gelijk gesteld en oordeelt dat de gemeente de gevraagde ontheffing voor de skihut en de sluitingstijden niet in redelijkheid heeft mogen weigeren. De rechtbank acht het onder meer tot op zekere hoogte aannemelijk dat Bar Twinns schade heeft geleden door de collegebesluiten (zie ook onder 'samenvatting van het vraagstuk'). De proceskosten komen voor rekening van de gemeente.⁶⁴

⁶⁰ Gemeente Ermelo (23-04-2015). *Reactie op Facebookbericht ondernemer*: <https://www.facebook.com/photo?fbid=4316279281746492&set=pcb.4316302645077489>.

⁶¹ Rechtbank Gelderland (29-07-2015) – *Beroep van [5.1.2e] h.o.d.n. Bar Twinns Ermelo*.

⁶² Gemeente Ermelo (08-10-2015) – *Hernieuwde beslissing op bezwaar*.

⁶³ Rechtbank Gelderland (25-02-2016) – *Uitspraak over zaak beroep Bar Twinns*.

⁶⁴ Rechtbank Gelderland aan Gemeente Ermelo (14 juli 2017). *Uitspraak beroep Bar Twinns*.

- / Op 23 augustus 2017 stelt de toenmalig burgemeester via de raadsman van de gemeente hoger beroep in bij de Raad van State tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland op 14 juli 2017. Er wordt hoger beroep ingediend tegen beide uitspraken.⁶⁵ Ook in het hoger beroep blijft de uitspraak van 14 juli 2017 overeind.⁶⁶ In de mediaberichtgeving geeft de toenmalige burgemeester aan het te betreuren dat de argumentatie voor het gemeentelijk handelen niet door de rechtbank is overgenomen. De ondernemer krijgt hierdoor het gevoel dat de toenmalig burgemeester niet bereid is om toe te geven dat het fout zat en niet de moeite neemt om excuses aan de ondernemer aan te bieden. Op 2 december 2020 dient de ondernemer bij het huidige college een verzoek in in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), waarin hij correspondentie en gespreksverslagen opvraagt ten aanzien van besluitvorming omtrent Koningsdag 2015 en de juridische procedures die daarop volgden. Het college geeft op 3 maart 2021 gevolg aan het Wob-verzoek en verstrekt documentatie.⁶⁷ Volgens de ondernemer zijn in de stukken die in het kader van het verzoek zijn verstrekt onevenredig veel passages zwartgelakt. Volgens betrokken ambtenaren is er juist met de ondernemer meegedacht en is er contact gezocht om uit te vragen wat hij precies nodig had.

Politiek-bestuurlijk en ambtelijk samenspel

De ontwikkeling van een dossier is niet alleen afhankelijk van de relatie tussen de gemeente en (in dit geval) de betrokken ondernemer, maar hangt ook samen met het samenspel tussen ambtenaren, college en gemeenteraad. Ten aanzien van dit dossier zijn uit documentatie en gesprekken met betrokkenen verschillende bevindingen gedaan die hieronder worden weergegeven.

- / Uit gesprekken komt naar voren dat de inhoudelijk bij het dossier betrokken beleidsmedewerkers in eerste instantie contactpersoon waren voor de ondernemer. In de communicatie met de ondernemer stond centraal dat de gedeelde informatie juridisch kloppend, maar ook begrijpelijk moest zijn. Wanneer er sprake was van knelpunten in de communicatie, kon daarover worden overlegd met de toenmalig burgemeester en indien nodig ook met medewerkers communicatie. Wanneer er bijvoorbeeld in de media dingen werden beweerd die volgens de gemeente niet klopten, werd daar in overleg tussen ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen een reactie op gegeven. De ambtelijk-bestuurlijke lijnen in dit dossier waren kort en bevatten volgens betrokkenen geen identificeerbare knelpunten.
- / In dit dossier heeft de toenmalig burgemeester als zelfstandig bevoegd bestuursorgaan opgetreden. Dat betekent dat besluitvorming niet door het voltallige college is gedaan, maar bij de toenmalig burgemeester berusste. Wel is besluitvorming ter kennisname aan het college verstrekt. Na het vertrek van de toenmalig burgemeester in het najaar van 2020 heeft een wethouder het dossier overgenomen om tot een schikking met de curator te komen. De schikking is ondertekend door de huidige burgemeester.
- / Medewerkers geven aan dat er in dit dossier geen sprake was van sturing van de toenmalig burgemeester richting een bepaalde uitkomst. Ambtelijk en bestuurlijk was er overeenstemming over de te volgen lijn, waarin net als in andere vergunning- en handhavingstrajecten de juridische basis centraal stond. Deze lijn werd ook vastgehouden in

⁶⁵ Gemeente Ermelo aan Raad van State (23 augustus 2017). *Twee nieuwe hoger beroepen*.

⁶⁶ Raad van State (24-10-2018) – *Uitspraak in het hoger beroep van de burgemeester van Ermelo tegen de uitspraak van rechtbank Gelderland van 14 juli 2017*.

⁶⁷ Gemeente Ermelo (3 maart 2021) – *Besluit Wob-verzoek, zaaknummer 02330000025030*.

de communicatie met de ondernemer en in de informatievoorziening aan de raad door middel van memo's of beantwoording van raadsvragen.⁶⁸

- / Uit gesprekken en documentatie blijkt dat de gemeenteraad van Ermelo met name na de media-aandacht voor het dossier in de zomer van 2020 schriftelijke vragen stelde aan het college. De aandacht voor het dossier in de periode daarvoor was gering. Raadsleden beamen dat het dossier bij enkelen wel op het netvlies stond, maar dat het lastig was om informatie te verkrijgen over het dossier. Wanneer er directe vragen van raadsleden aan ambtenaren werden gesteld, nam kort daarna de toenmalig burgemeester contact op. Hieruit maken raadsleden op dat er spanning op het dossier zat en dat de toenmalig burgemeester dicht op het dossier zat.
- / Inhoudelijke informatie over het dossier wel werd gedeeld in het vertrouwelijke fractievoorzittersoverleg, maar deze informatie kon vanwege het vertrouwelijke karakter niet worden gedeeld met andere raadsleden.
- / De raadsleden geven aan dat het logisch is dat informatie over een individuele casus, zeker wanneer het handhaving betreft, niet met de raad wordt gedeeld. De ervaring was echter dat ook in het fractievoorzittersoverleg geen mogelijkheid werd geboden om in vertrouwelijkheid vragen te stellen. Er werd zelfs boos op gereageerd. Over de reden hiervoor is geen duidelijkheid. Raadsleden geven aan dat het lastig is om als raad in dit soort zaken positie te nemen. De raad gaat niet over individuele zaken, maar de burgemeester moet ook verantwoording afleggen om als raad te kunnen bepalen of het een individuele zaak betreft of staande praktijk is. Er bestond onduidelijkheid bij de raad over de spelregels tussen raad en portefeuillehouder op dit vlak.
- / Uit de raadsvragen die in 2020 zijn gesteld aan het college, is op te maken dat er veel onduidelijk was over het verloop van het dossier en de houding van de gemeente richting de ondernemer. Met name vanwege de uitspraken van de rechtbank en de Raad van State, waarin de gemeente in het ongelijk werd gesteld en de omstandigheden van de ondernemer (faillissement).
- / In de beantwoording van raadsvragen van augustus 2020 draagt het college aan dat geen inhoudelijke informatie over het dossier kon worden gedeeld, omdat de zaak nog lopend was bij de verzekeraar.⁶⁹ Daarnaast is in gesprekken aangegeven dat het niet als een uitzonderlijk dossier werd beschouwd, de gemeente soms juridische processen wint en soms verliest en er daarmee geen bijzondere reden was om informatie uit een individueel dossier met de raad te delen.
- / In december 2020 krijgt de raad een informatiememo over het dossier waarin een toelichting wordt gegeven op het handelen van de gemeente in het dossier, de uitspraken van de rechtbank en Raad van State en het verdere verloop. Ook wordt er antwoord gegeven op de schriftelijke raadsvragen.

⁶⁸ Gemeente Ermelo (23 juli 2020) - Informatiememo dossier Bar Twins; Gemeente Ermelo (3 september 2020) - *Beantwoording raadsvragen BBE d.d. 4 augustus 2020*.

⁶⁹ Gemeente Ermelo (3 september 2020) - *Beantwoording raadsvragen CDA Ermelo 31 augustus 2020*.

4.2. Analyse

De gemeente en de voormalige ondernemer hebben tegengestelde opvattingen en verwachtingen

Op basis van de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken kan worden geconstateerd dat de gemeente en de voormalige ondernemer in dit dossier opvattingen en verwachtingen hadden die tegengesteld aan elkaar waren en zijn.

- / Voor de ondernemer is niet duidelijk waarom de toenmalig burgemeester de betreffende beslissingen heeft genomen. Opeenvolgende contactmomenten en besluitvorming door de toenmalig burgemeester hebben bij hem de indruk gewekt dat hij - maar ook de ambtenaren - een negatieve houding had tegenover zijn onderneming en hem persoonlijk. De ondernemer verwachtte door het volgen van de gebruikelijke bezwaarprocedure zijn gelijk te halen. Hoewel de bezwaarschriftencommissie hem op verschillende momenten in het gelijk stelde, verklaarde de toenmalig burgemeester zijn bezwaren toch ongegrond. De ondernemer zag zich daarom genoodzaakt om gerechtelijke procedures aan te gaan. Na zijn faillissement, wat in zijn beleving mede kwam door het gemeentelijk handelen, ontstond meer urgentie om via deze weg tot een oplossing te komen. Na de uitspraken in deze procedures verwachtte de ondernemer dat de gemeente hem tegemoet zou komen. Een uitkomst bleef voor hem echter lang uit, tot het moment waarop de gemeente een overeenkomst bereikte met de curator en de ondernemer in zijn beleving uiteindelijk slechts minimaal tegemoet werd gekomen.
- / Gemeentelijke ambtenaren geven aan dat in dit dossier steeds beslissingen zijn genomen op basis van bestaande wet- en regelgeving en dat er geen sprake was van een negatieve of vooringenomen houding ten opzichte van de ondernemer die reden zou zijn voor bepaalde besluiten. Gemeentelijke ambtenaren geven aan dat steeds is geprobeerd de ondernemer mee te nemen in te nemen beslissingen, met name in de voorbereiding op Koningsdag. Tegelijkertijd geven zij aan dat de ondernemer daadwerkelijk op bepaalde momenten niet voldeed aan wet- en regelgeving, wat gemeentelijke besluitvorming in zijn nadeel veroorloofde. Verder wordt door gemeentelijke ambtenaren bestreden dat de ondernemer failliet is gegaan als gevolg van gemeentelijke besluitvorming. Op verschillende momenten hebben gemeentelijke ambtenaren de ondernemer er ook op gewezen dat hij als ondernemer ook een eigen verantwoordelijkheid draagt. Tot slot geven zij aan dat de gemeente de twee procedures heeft verloren, maar dat dit niet inhoudt dat er onzorgvuldig (zeker ten aanzien van communicatie) is gehandeld.

Zes jaar na de door de ondernemer bestreden besluitvorming door de toenmalig burgemeester en zijn faillissement lijkt er een niet te doorbreken impasse te zijn ontstaan: de ondernemer wil alsnog een schadeloosstelling van de gemeente, terwijl gemeentelijke betrokkenen aangeven dat het dossier na de schikking is afgedaan. Met andere woorden: voor de ondernemer betreft het een lopend dossier, maar voor de gemeente is het dossier na de schikking gesloten.

Gemeentelijk handelen en contactmomenten leiden tot wantrouwen bij ondernemer

Gedurende de periode 2014-heden is bij de ondernemer veel wantrouwen richting de gemeente ontstaan. Dit wantrouwen komt met name voort uit het meerdere malen ongegrond verklaren van bezwaren van de ondernemer, terwijl de bezwaarschriftencommissie het tegendeel adviseerde; en uit persoonlijke contactmomenten met de toenmalige burgemeester en ambtenaren waarbij geen ruimte bleek voor oplossingen of alternatieven. De ondernemer vergelijkt zijn situatie met andere horecaondernemers in zijn omgeving, en doet op basis daarvan de constatering dat hij door de gemeente benadeeld wordt ten opzichte van andere horecaondernemers.

Het wantrouwen is versterkt door de gang van zaken omtrent de schikking tussen de curator en de gemeente na zijn faillissement. De ondernemer stelt dat de gemeente te lang heeft gewacht met het vergoeden van schade. Dit gebeurde pas in 2020, terwijl al in 2017 uitspraak is gedaan door de rechter. Gemeentelijke ambtenaren geven in gesprekken echter aan dat de curator lange tijd niet heeft gereageerd op het verzoek van de verzekeraar om de schadeclaim te onderbouwen en dat de gemeente graag wilde meewerken om de zaak voor de ondernemer snel af te handelen. Het college heeft in 2020 het initiatief genomen om direct contact te zoeken met de curator om tot een schikking te komen, zodat het dossier gesloten kon worden en de ondernemer nog in aanmerking kon komen voor schuldsanering. Het gevoelde wantrouwen op basis van de houding van de gemeente na 2017 wordt door organisatie en college als onterecht ervaren.

Positie van de raad is onduidelijk in het dossier Bar Twinns

De raad heeft moeite gehad met het bepalen van zijn positie in dit dossier. Enerzijds gaat de raad niet over individuele cases en wil hij kunnen vertrouwen op de professionaliteit van de organisatie en het college, anderzijds wil de raad kunnen toetsen of het handelen van de gemeente in een dossier staande praktijk is of dat er sprake is van een incident. Waar de lijnen tussen de betrokken ambtenaren en de portefeuillehouder kort waren, liep de communicatie tussen raad enerzijds en portefeuillehouder en betrokken ambtenaren anderzijds moeizamer. De raad had behoefte aan meer informatie over het dossier, terwijl de organisatie en de toenmalig burgemeester oordeelden dat hier geen aanleiding voor was. In december 2020 is door het huidige college wel een informatiememo aan de raad verstrekt waarin een toelichting is gegeven op het dossier en het handelen van de gemeente. Ook wordt hier antwoord gegeven op de schriftelijke vragen van de fracties.

De raad heeft gezocht naar manieren om informatie in te winnen over het dossier, omdat er vragen ontstonden op basis van berichtgeving in de media. In de ervaring van raadsleden is er onterecht boos gereageerd door de toenmalig burgemeester wanneer er in het fractievoorzittersoverleg naar het dossier werd gevraagd. Ook was de ervaring dat hoe meer vragen er werden gesteld, hoe meer gesloten de toenmalig burgemeester werd. De verstoorde dynamiek waarin het bestuur op dat moment verkeerde, wordt aangewezen als één van de oorzaken hiervoor.

4.3. Toetsing aan de normen en deelconclusies

In deze paragraaf worden de bevindingen uit het dossier getoetst aan het normenkader en worden er deelconclusies op dossierniveau geformuleerd.

Toetsing normen

Hieronder wordt steeds in de linker kolom van de tabel de norm vermeld, en wordt in de rechter kolom aangegeven in hoeverre de gemeente aan deze norm heeft voldaan.

Norm	Toetsing
Open en duidelijk	
Transparant <i>De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.</i>	Het voor het dossier relevante beleid op het gebied van horeca en toezicht en handhaving is openbaar, duidelijk en voldoet aan de

	<p>toegankelijkheidseisen.⁷⁰ De toepassing van toezicht en handhaving en de genomen besluiten in dit dossier zijn navolgbaar in de documentatie die aan de ondernemer is verstrekt. Bovendien is de wijziging in de gemeentelijke benadering van aanvragen door ambtenaren aan de ondernemer toegelicht. De ondernemer heeft echter het vermoeden dat het 'echte' waarom van het gemeentelijk handelen niet op tafel kwam.</p> <p>Hoewel in de communicatie op een transparante wijze is toegelicht waar besluitvorming op is gebaseerd, wordt door de rechtbank en de Raad van State later echter geoordeeld dat de gronden waarop de besluitvorming gebaseerd is, niet juist zijn.</p>
<p>Goede informatievoorziening</p> <p><i>De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.</i></p>	<p>Gemeentelijke ambtenaren namen in het dossier op verschillende momenten proactief het initiatief om informatie te verstrekken aan de ondernemer, waaronder telefonisch met betrekking tot Koningsdag. Ambtenaren hebben verder na het indienen van een Wob-verzoek door de ondernemer informatie verstrekt. De ondernemer geeft echter aan dat een onevenredig aantal passages in de verstrekte documentatie is zwartgelakt. Uit het gesprek met het college blijkt dat dit gaat om beleidsinhoudelijke informatie. De gemeente is verplicht deze informatie zwart te lakken.</p>
<p>Luisteren naar de burger</p> <p><i>De overheid luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt.</i></p>	<p>De gemeentelijke ambtenaren geven aan altijd open gestaan te hebben voor een gesprek en de ondernemer altijd serieus te hebben genomen in het onderlinge contact. De ondernemer heeft een andere beleving en voelde zich op verschillende momenten niet gehoord ofwel niet serieus genomen door ambtenaren en de toenmalige burgemeester.</p>
<p>Goede motivering</p> <p><i>De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers.</i></p>	<p>Bij het optreden van de toenmalige burgemeester op het gebied van toezicht en handhaving is steeds schriftelijke informatie verstrekt aan de ondernemer over zijn handelen en besluiten. Deze informatie gaf aan op welke wet- en regelgeving de besluiten waren gebaseerd. Tegelijkertijd was de motivering niet altijd helder en duidelijk voor de ondernemer, bijvoorbeeld omtrent de redenering van de</p>

⁷⁰ Gemeente Ermelo en horecaondernemers (2015). *Horecaconvenant Veilig Uitgaan Ermelo*; Gemeente Ermelo (2018). *Evenementenbeleid*: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR611635>; Gemeente Ermelo (geen datering). *Ontheffing sluitingstijden*: <https://www.ermelo.nl/ontheffing-sluitingstijden>.

Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

toenmalige burgemeester over de wijziging van rechtsvorm van zijn onderneming, de argumentatie omtrent de weigering van de ontheffing sluitingstijden en de argumentatie voor het aanmerken van het C-evenement.

Respectvol

Bevorderen van actieve deelname door de burger

De overheid betreft de burger zoveel mogelijk actief bij haar handelen.

Gemeentelijke ambtenaren hebben in het geval van Koningsdag middels schriftelijke en telefonische communicatie geprobeerd om de ondernemer vooraf te betrekken in het voorgenomen handelen. Daarnaast is de gemeente omtrent de skihut en het faillissement van de ondernemer het gesprek aangegaan met de ondernemer over het gemeentelijk handelen. Het gesprek zelf is door de ondernemer niet als positief ervaren, omdat er argumenten op tafel kwamen die zijns inziens niet klopten.

Fatsoenlijke bejegening

De overheid respecteert de burger, behandelt hem fatsoenlijk en is hulpvaardig.

De ondernemer heeft het gevoel niet te zijn gerespecteerd door de gemeente (ambtelijk én bestuurlijk) in dit dossier. Dit baseert hij onder meer op de persoonlijke houding van de toenmalige burgemeester richting hem, besluiten die genomen zijn over de exploitatie van zijn bedrijf en het herhaaldelijk ongegrond verklaren van zijn bezwaren hiertegen. De gemeente heeft de ondernemer in zijn beleving onvoldoende willen ondersteunen bij het opstellen van een aanvraag en een veiligheidsplan en hem onvoldoende tijd gegeven om dit te kunnen doen. In 2020 heeft het college het initiatief genomen om de situatie te de-escaleren. Met als achterliggende reden dat de maximale termijn van drie jaar (voor de afronding van het faillissement) bijna verstreken was (en schuldsanering voor de ondernemer dan geen optie meer zou zijn).

Fair play

De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken.

De ondernemer heeft tijdens een aantal gesprekken met ambtenaren en de toenmalige burgemeester de mogelijkheid gekregen om zijn standpunt toe te lichten. Bovendien heeft de ondernemer procedurele kansen benut om bezwaar aan te tekenen tegen besluitvorming van het college. Over die mogelijkheid informeerde het college hem ook in de schriftelijke informatievoorziening. De ondernemer zelf omschrijft de manier waarop hij door de gemeente is behandeld als 'niet eerlijk'. Hij vergelijkt hierbij zijn eigen

	<p>situatie met die van andere horecaondernemers.</p> <p>Volgens de ondernemer heeft de gemeente, specifiek de toenmalige burgemeester, niet-proportioneel gehandeld door een reeks opeenvolgende maatregelen te nemen die nadelig waren voor de exploitatie van zijn bedrijf, en die uiteindelijk geleid hebben tot zijn faillissement. Gemeentelijke betrokkenen (ambtelijk en bestuurlijk) bestrijden dit en geven aan dat steeds afgewogen besluiten zijn genomen waarbij ook de positie van de ondernemer is meegenomen.</p>
Evenredigheid	
<p><i>De overheid kiest om haar doel te bereiken een middel dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.</i></p>	
Betrokken en oplossingsgericht	
Maatwerk	
<p><i>De overheid is bereid om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.</i></p>	<p>De gemeente heeft met betrekking tot de vergunningaanvraag voor Koningsdag met verschillende ondernemers andere deadlines afgesproken, en lijkt ook in de beleving van de ondernemer anders te zijn omgegaan met het te laat indienen van de benodigde stukken. Tegelijkertijd geven gemeentelijke ambtenaren aan dat er verschillen waren tussen het evenement van de ondernemer en de evenementen van andere ondernemers, en dat er dus verschillende regels van toepassing waren.</p>
Samenwerking	
<p><i>De overheid werkt op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids-)instanties samen en stuurt de burger niet van het kastje naar de muur.</i></p>	<p>Samenwerking met andere overheden is in dit geval van toepassing op het proces omtrent de vergunningaanvraag voor Koningsdag. In het kader van de veiligheid heeft de gemeente hierbij samengewerkt met de veiligheidsregio en de politie. Gemeentelijke ambtenaren hebben aangegeven de ondernemer het aanbod te hebben gedaan om in samenwerking met de veiligheidsregio mee te denken over het veiligheidsplan dat in het kader van de vergunningaanvraag werd gevraagd.</p>
Coulante opstelling	
<p><i>De overheid stelt zich coulant op als zij fouten heeft gemaakt. Zij heeft oog voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden en belast de burger niet met onnodige en ingewikkelde bewijsproblemen en procedures.</i></p>	<p>De ondernemer geeft aan dat de toenmalige burgemeester op geen enkel moment heeft toegegeven fouten te hebben gemaakt of excuses aanbood voor zijn handelen, ondanks het feit dat de toenmalige burgemeester door de rechter in het ongelijk is gesteld. Ook verwijst de ondernemer naar berichtgeving van de gemeente op Facebook, waaruit in zijn beleving een denigrerende houding richting hem naar voren komt.</p>

Voortvarendheid

De overheid handelt zo snel en slagvaardig mogelijk.

De-escalatie

De overheid probeert in haar contacten met de burger escalatie te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel.

In dit dossier heeft de gemeente zich gehouden aan de wettelijke termijnen.⁷¹ In de beleving van de ondernemer hebben besluiten over bezwaarschriften wel vaak erg lang op zich laten wachten. Ook heeft een concreet vervolg op de rechterlijke uitspraken in 2017 enkele jaren op zich laten wachten. Het college geeft hierbij aan dat dit komt doordat de curator lange tijd niet reageerde op gemeentelijke verzoeken (en dit had weer als oorzaak dat de ondernemer zijn jaarrekening nog niet had opgesteld – zo geeft het college aan).

Gemeentelijke ambtenaren geven aan geprobeerd te hebben om zo veel mogelijk op constructieve wijze met de ondernemer te overleggen, zowel voorafgaand aan als na besluitvorming in relatie tot zijn onderneming. De ondernemer geeft aan dat in zijn beleving de ambtenaren en de toenmalige burgemeester zich niet oplossingsgericht richting hem opstelden, maar hem slechts wezen op de feiten. Hierbij verwijst hij met name naar persoonlijke contactmomenten met de toenmalige burgemeester. In het dossier is er geen aanwijzing gevonden dat geprobeerd is om voorafgaand aan bezwaarprocedures alternatieve oplossingen aan te dragen bij de ondernemer. In 2020 heeft het college de-escalerend opgetreden (zie fatsoenlijke bejegening).

Eerlijk en betrouwbaar

Integriteit

De overheid handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waarvoor deze is gegeven.

Gemeentelijke ambtenaren geven aan dat in dit dossier is gehandeld op basis van wet- en regelgeving en dat er geen sprake was van een vooringenomen negatieve houding ten opzichte van de ondernemer. De ondernemer ervaart dit anders. Hij geeft aan het idee te hebben dat andere ondernemers anders zijn behandeld, bijvoorbeeld bij de vergunningaanvraag voor Koningsdag.

Betrouwbaar

De overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en geeft gevolg aan rechterlijke uitspraken.

Volgens de ondernemer heeft de toenmalige burgemeester in persoonlijk contact omtrent de skihut verwachtingen gewekt die uiteindelijk niet zijn waargemaakt. Bezwaarschriften van de ondernemer zijn door de toenmalige

⁷¹ Na advies door de bezwaarschriftencommissie over een ingediend bezwaar dient het college binnen 12 weken een beslissing te nemen. Het college kan deze termijn verlengen met 6 weken, maar moet hier de betrokken indiener wel van op de hoogte stellen; Gemeente Ermelo (z.d.). *Bezwaar maken*: <https://www.ermelo.nl/meldingen-klachten-en-bezwaar/bezwaar-zienswijze-schade-en-wob/bezwaar-maken#:~:text=De%20gemeente%20Ermelo%20heeft%20een,doen%20zij%20binnen%2012%20weken>.

	<p>burgemeester diverse malen ongegrond verklaard (terwijl de bezwaarschriften-commissie het tegendeel adviseerde). Door de rechtbank en de Raad van State is in het kader van de aanvragen voor de skihut en ontheffing sluitingstijden geoordeeld dat de gemeente onjuiste argumentatie had voor haar besluitvorming en onterecht de aanvragen heeft geweigerd.</p> <p>Wel heeft het college in 2020 in navolging van de rechtelijke uitspraken een schikking getroffen met de curator.</p>
<p>Onpartijdigheid</p> <p><i>De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen.</i></p>	<p>Zie ook integriteit. De ondernemer heeft bij persoonlijke contactmomenten met de toenmalige burgemeester en ambtenaren ervaren dat de gemeente zich in de besluitvorming partijdig heeft opgesteld. Gemeentelijke ambtenaren geven aan dat er op geen enkel moment sprake was van partijdigheid richting de ondernemer.</p>
<p>Redelijkheid</p> <p><i>De overheid weegt de verschillende belangen tegen elkaar af voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.</i></p>	<p>Gemeentelijke ambtenaren geven aan dat besluiten zijn genomen op basis van wet- en regelgeving en constatering in en rondom Bar Twinns. Ook geeft het college aan dat er op initiatief van het college een schikking is getroffen, waarbij rekening is gehouden met de termijn waarbinnen de ondernemer nog aanspraak kon maken op schuldsanering. Volgens de ondernemer heeft de gemeente zijn persoonlijke perspectief en positie juist te weinig meegenomen in de besluitvorming, wat volgens hem heeft bijgedragen aan het faillissement.</p>
<p>Goede voorbereiding</p> <p><i>De overheid verzamelt alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen.</i></p>	<p>Gemeentelijke ambtenaren en het college geven aan dat afgewogen beslissingen zijn genomen en dat is geprobeerd de ondernemer hier vooraf zo veel mogelijk in mee te nemen.</p>
<p>Goede organisatie</p> <p><i>De overheid zorgt ervoor dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld.</i></p>	<p>Uit de dossieranalyse blijkt dat de administratie en documentatie van de gemeente in dit dossier op orde is.</p>
<p>Professionaliteit</p> <p><i>De overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De</i></p>	<p>Gemeentelijke ambtenaren geven aan dat in dit dossier zo zorgvuldig mogelijk is gehandeld, met het oog op transparantie, betrouwbaarheid en professionaliteit. Tegelijkertijd heeft de ondernemer de ervaring dat dit onvoldoende</p>

burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten.

gebeurd is. Ook is de ondernemer van mening dat de gemeente in berichtgeving in de (sociale) media niet professioneel heeft gehandeld. Hij doelt hierbij op uitingen van de toenmalige burgemeester over de uitspraak van de rechter en berichtgeving van de gemeente op Facebook.

Conclusies op dossierniveau: Bar Twinns

Open en duidelijk

De gemeente Ermelo is in dit dossier richting de ondernemer open geweest in haar handelen en besluiten. De gemeente heeft zich op momenten servicegericht opgesteld richting de ondernemer, bijvoorbeeld in de communicatie rondom Koningsdag en door het contact met de curator op te pakken om tot een schikking te komen. Voor de ondernemer was de verstrekte informatie vaak echter niet duidelijk. Bijvoorbeeld omdat het niet navolgbaar was waarom zijn evenement als een C-evenement was aangemerkt, of waarom de toenmalig burgemeester de adviezen van de bezwaarschriftencommissie niet heeft opgevolgd. Gemeente en ondernemer hebben een andere beleving van de wijze waarop gesprekken verliepen, en of de ondernemer voldoende gezien en gehoord is in dit dossier. Dat blijft nu voortbestaan, gezien het dossier voor de ondernemer nog loopt, maar voor de gemeente gesloten is met het treffen van een schikking.

Met betrekking tot het interne samenspel, geldt dat de communicatie tussen betrokken ambtenaren en de toenmalig burgemeester open en duidelijk verliep. Er was sprake van een korte lijn. Tussen de raad enerzijds en de organisatie en toenmalig burgemeester anderzijds liep de communicatie moeizaam. Het was een zoektocht naar een balans tussen het beperkt kunnen delen van vertrouwelijke informatie over een individuele casus en de wens van de raad om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Aan de informatiebehoefte van de raad is in de beleving van raadsleden onvoldoende tegemoet gekomen. Daarbij speelde de bestuurlijke dynamiek in 2020 mogelijk een rol.

Respectvol

De gemeente Ermelo heeft de ondernemer in dit dossier op diverse momenten proactief geïnformeerd en betrokken, onder andere over zijn procedurele mogelijkheden. Over de bejegening van de ondernemer en de vraag in hoeverre de gemeente hulpvaardig is geweest aan zijn adres, verschillen de gemeente en de ondernemer van mening. De ondernemer geeft aan zich niet gerespecteerd te voelen (en zelfs benadeeld ten opzichte van andere horecaondernemers) door de gemeente, en dan met name de toenmalige burgemeester.

Voor het interne samenspel geldt dat er spanning op het dossier ontstond naar aanleiding van de vragen die de raad over het dossier stelde. Enerzijds omdat er weinig informatie gedeeld kon worden, anderzijds omdat het voor raadsleden beperkt mogelijk werd gemaakt om informatie te vragen. In die dynamiek werd er soms boos gereageerd op vragen en werden er aannames gedaan over de aanleiding tot de vragen.

Betrokken en oplossingsgericht

De gemeente heeft in dit dossier beperkt rekening gehouden met de specifieke omstandigheden van de ondernemer (bijvoorbeeld bij de vergunningaanvraag voor Koningsdag). Ondanks dat de rechter de gemeente (en dan specifiek de toenmalige burgemeester) diverse malen in het ongelijk heeft gesteld, zijn er nooit excuses gemaakt richting de ondernemer. Besluiten over bezwaarschriften

lieten soms lang op zich wachten (al zijn wettelijke termijnen nooit overschreden). Over de mate waarin de gemeente zich coulant dan wel constructief heeft opgesteld verschillen de gemeente en ondernemer van mening. Op één moment heeft de gemeente aantoonbaar de-escalerend opgetreden door in 2020 contact te zoeken met de curator en de impasse tussen de verzekeraar en de curator te verbreken.

Eerlijk en betrouwbaar

Over het feit of er sprake was van een vooringenomen (overwegend negatieve) houding van de gemeente ten opzichte van de ondernemer verschillen betrokkenen van mening. Ambtenaren en bestuurders hebben de twijfel hierover in ieder geval niet weg kunnen nemen bij de ondernemer. Door de toenmalige burgemeester zijn in dit dossier volgens de ondernemer mondeling verwachtingen gewekt die later niet waargemaakt konden worden. Ook zijn bezwaarschriften om voor de ondernemer onduidelijke redenen afgewezen door de toenmalige burgemeester. Hierdoor is bij de ondernemer veel wantrouwen ontstaan. Volgens hem was van zorgvuldig handelen geen sprake. Uit de uitspraken van de rechtbank en de Raad van State blijkt dat de besluitvorming van de gemeente omtrent de skihut en de ontheffing sluitingstijden door de gemeente wel onderbouwd zijn op basis van wet- en regelgeving, maar dat deze onderbouwing niet juist is en de gemeente de aanvragen niet in redelijkheid had mogen afwijzen.

5. Dossier Tomassen Duck-To

5.1. Casusomschrijving

Samenvatting van het vraagstuk

Tomassen Duck-To is een eendenslachterij aan de Fokko Kortlanglaan. In 2016 nam het bedrijf het personeel en de productie van Vlees Slacht Eenden (VSE) uit Harderwijk over.⁷² Sindsdien is het bedrijf gaan uitbreiden, waar nieuwe bouw- en milieuvergunningen voor nodig waren. Ondanks het ontbreken van deze vergunningen is het bedrijf toch gaan uitbreiden. Sinds de uitbreiding klagen omwonenden meer over geluids-, verkeer- en geuroverlast. Omwonenden hebben zich in belangengroep stichting DOEH verenigd.⁷³ Deze stichting diende handhavingsverzoeken bij de gemeente in die grotendeels werden afgewezen door het college. De stichting maakte hier tegen bezwaar en werd uiteindelijk door de rechtbank (gedeeltelijk) in het gelijk gesteld.

Gezien de ondernemer heeft afgezien van medewerking aan dit onderzoek, gaan de bevindingen met name over de feiten, ervaringen en belevingen van de communicatie en samenwerking tussen betrokkenen vanuit de gemeente en betrokkenen vanuit stichting DOEH rondom het dossier Tomassen Duck-To. Bevindingen ten aanzien van de communicatie en samenwerking tussen de ondernemer en de gemeente zijn gebaseerd op gesprekken met betrokken ambtenaren en bestuurders en op het schriftelijke dossier.

Op dit moment is er volgens stichting DOEH nog steeds geen sprake van een oplossing voor de bestaande situatie. Zo zouden er tien tot vijftien vrachtwagens per etmaal langsrijden, terwijl er volgens de vigerende vergunning maar vier mogen rijden. Ook zou eerder op de dag worden geslacht dan toegestaan. Gemeentelijke ambtenaren zijn van mening dat sinds de gemeenteraad in 2019 een ontwerp-verklaring van geen bedenkingen (VVGB) heeft afgegeven, er concreet zicht op legalisatie bestaat voor Tomassen. Verder lopen er nog twee handhavingsverzoeken: een over een gasdruk- en regelstation en een over een 'emergency-exit' waar het college op zou moeten handhaven. Ook heeft de rechtbank in februari 2021 besloten dat er nog een extern geuronderzoek moet worden uitgevoerd om te achterhalen welk deel van de geur waar omwonenden zeggen last van te hebben afkomstig is van afvalstoffen.⁷⁴ Dit onderzoek zou moeten worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN), die in geuronderzoek is gespecialiseerd. Uit berichtgeving in de media blijkt dat de gemeente in juni 2021 incidenteel beroep instelt tegen deze uitspraak, omdat gebleken zou zijn dat een dergelijk onderzoek niet zou kunnen uitwijzen welk deel van de geur afkomstig is van afvalstoffen.⁷⁵

⁷² BR-Tomassen (geen datering). *Over ons - geschiedenis*: <https://br-tomassen.com/over-ons/over-ons-geschiedenis>.

⁷³ Stichting DOEH (2021). *Visie en beleid*: <https://stichtingdoeh.nl/>.

⁷⁴ Rechtbank Gelderland (15 februari 2021). *Uitspraak weigering handhavend optreden*: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBGEL:2021:613&keyword=ECLI:NL:RBGEL:2021:613>.

⁷⁵ Ermelo's Weekblad (21 juni 2021). Geuronderzoek blijkt onmogelijk: <https://www.ermelosweekblad.nl/nieuws/nieuwsflits/1073857/geuronderzoek-blijkt-onmogelijk>; Ermelo Nieuws (21 juni 2021). *Gemeente Ermelo stelt incidenteel hoger beroep in rond geuroverlast Tomassen Duck-To*:

Lijst met belangrijke contactmomenten

Het in dit onderzoek bestudeerde dossier behelst de periode 2016 tot heden. In deze periode zijn een aantal contactmomenten door de betrokken stichting en betrokkenen vanuit de gemeente⁷⁶ aangewezen als belangrijk voor het verloop van het dossier. De contactmomenten zijn hieronder op onderwerp weergegeven.

Vergunningsprocedure Tomassen Duck-To B.V.

- / In 2017 wordt in een rapport van de Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV) geconstateerd dat er een aantal zaken zijn bij het bedrijf die niet overeenstemmen met de vergunde situatie. Het gaat onder meer om afwijkende bedrijfstijden, een hoger aantal geslachte eenden dan vergund, het functioneren van de gaswasser en het gesloten houden van deuren.⁷⁷
- / Er worden door de gemeente gesprekken opgestart met de eigenaar van het bedrijf (vanaf hier: de ondernemer) met betrekking tot het aanvragen van een nieuwe omgevingsvergunning, waarbij tussen de gemeente en de ondernemer afgesproken wordt dat de aanvraag voor 1 februari 2018 binnen moet zijn.⁷⁸ Op de bestaande situatie wordt niet gehandhaafd, omdat er zicht is op legalisatie middels een vergunning.⁷⁹ In gesprekken met de organisatie en portefeuillehouders wordt verwezen naar de wettelijke plicht voor de gemeente om te onderzoeken of legalisatie mogelijk is.
- / Hierna wordt de uiterlijke datum voor het indienen van deze vergunningaanvraag verschoven naar uiterlijk 4 april 2018, omdat er door de betrokken ambtenaren een verzoek tot aanvullende gegevens is gedaan bij de ondernemer.⁸⁰ Er wordt een vooraankondiging last onder dwangsom gestuurd met betrekking tot de hierboven genoemde overtredingen met als uiterste datum ook 4 april 2018.⁸¹ Uiteindelijk wordt op 4 april 2018 de last onder dwangsom opgelegd.⁸² Betrokken ambtenaren geven in gesprekken met de onderzoekers aan dat de wens van de gemeente enerzijds is om te legaliseren (naast de plicht om de mogelijkheid tot legalisatie te onderzoeken), maar dat zij tegelijkertijd ook moet gaan handhaven. Deze tegenstrijdige situatie is volgens hen in de praktijk lastig vorm te geven.
- / Op 1 mei 2018 wordt de vergunningaanvraag van de ondernemer ontvankelijk verklaard en daarom wordt de last onder dwangsom ingetrokken.⁸³ Uit een adviesrapport blijkt dat er geen milieukundige bezwaren zijn, maar er wel sprake is van strijd met het bestemmingsplan waardoor een verklaring van geen bedenkingen is vereist.⁸⁴ Het gaat hierbij om bouwwerken in strijd met de vergunning zijn gebouwd.

<https://ermelo.nieuws.nl/gemeenteberichten/20210621/gemeente-ermelo-stelt-incidenteel-hoger-beroep-in-rond-geuroverlast-tomassen-duck-to/>.

⁷⁶ In interviews met raadsleden en ambtenaren.

⁷⁷ Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV) (05-09-2017) – *Rapport Milieucontrole*.

⁷⁸ Gemeente Ermelo (9-10-2017) – *Gespreksverslag inzake omgevingsvergunning Tomassen Duck-To B.V.*

⁷⁹ ODNV (23-01-2018) – *Memo over omgevingsvergunning Tomassen*.

⁸⁰ Gemeente Ermelo (13-02-2018) – *Verzoek om aanvullende gegevens*.

⁸¹ Gemeente Ermelo (13-02-2018) – *Vooraankondiging last onder dwangsom*.

⁸² Omgevingsdienst Noord-Veluwe (04-04-2018) – *Opleggen last onder dwangsom*.

⁸³ Gemeente Ermelo (01-05-2018) – *Opschorten begunstigingstermijn last onder dwangsom*.

⁸⁴ **5.1.2e** (25-10-2018) – *Advies Tomassen*.

- / De raad neemt uiteindelijk op 16 oktober 2019 een ontwerp-VVGB aan in de raadsvergadering.⁸⁵ Gesprekspartners binnen en buiten de gemeente geven aan dat deze procedure onduidelijk en rommelig is verlopen. Verschillende factoren liggen hieraan ten grondslag.
- Aanvankelijk zou richting stichting DOEH zijn gecommuniceerd dat het een beeldvormende sessie betreft waarbij kon worden ingesproken, maar tijdens de vergadering bleek het een oordeelsvormende vergadering te zijn waarbij wel mocht worden ingesproken, maar er niet in gesprek wordt gegaan met de insprekers. Hier hadden de insprekers echter wel op gerekend.
 - Hoewel van tevoren was aangekondigd dat het zowel om een oordeelsvormende als een besluitvormende vergadering zou gaan, was dit niet voor alle raadsleden duidelijk. De raad was net met een nieuw vergaderstelsel volgens het BOB-model (beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming) begonnen en moest hier nog aan wennen. Een deel van de raad had verwacht dat er meer tijd zou zitten tussen oordeelsvorming en besluitvorming.
 - De informatiepositie onder raadsleden verschilde die avond. De fractievoorzitters waren tijdens een fractievoorzittersoverleg door de toenmalig burgemeester bijgepraat over de stand van zaken in het dossier Tomassen Duck-To. Onder andere over het feit dat er op 17 oktober 2019, de dag na de geplande raadsvergadering, een rechtzaak zou plaatsvinden. Voor deze rechtzaak was het in gemeentelijk belang dat er een raadsbesluit over het ontwerp-VVGB zou liggen. Andere raadsleden waren hier niet van op de hoogte. Tijdens de vergadering heeft de toenmalig burgemeester - op dat moment zowel voorzitter van de vergadering als portefeuillehouder op het dossier - een grote stempel op het proces van besluitvorming gedrukt. Er ontstond druk om snel van oordeelsvorming over te gaan op besluitvorming. Een druk die in zekere mate voor de fractievoorzitters te verklaren was, maar niet voor andere raadsleden. Dit zorgde voor verwarring onder de raadsleden.
 - Raadsleden geven aan dat de stemming in het besluitvormende deel van de vergadering vreemd verliep. Tijdens de stemming werd de lijst met raadsvoorstellen in één stemming behandeld. Dit betekende dat de raad voor of tegen de gehele lijst met voorstellen zou moeten besluiten. Wanneer een raadslid tegen het voorliggende raadsvoorstel over Tomassen Duck-To wilde stemmen, maar voor de andere raadsvoorstellen was, leidde dit tot een ongemakkelijk dilemma.
 - De wijze waarop deze raadsvergadering is verlopen, heeft volgens gesprekspartners gezorgd voor de schijn dat de raad in zekere mate gedwongen is om in te stemmen met het ontwerp-VVGB. Ook heeft het gezorgd voor schade aan het vertrouwen van stichting DOEH in de gemeente.
- / Zoals eerder benoemd, heeft Tomassen Duck-To aangegeven niet te willen meewerken aan het onderzoek. Hierdoor kunnen ten opzichte van de relatie tussen de gemeente en inwoners verenigd in stichting DOEH in beperkte mate bevindingen worden opgedaan over de relatie tussen de gemeente en de ondernemer. Op basis van gesprekken en documentatie blijkt dat er in ieder geval op verschillende momenten fysieke gesprekken hebben plaatsgevonden tussen de gemeente en de ondernemer om te overleggen over zowel aanvragen van de ondernemer als ingediende handhavingsverzoeken door omwonenden. Hieruit blijkt dat er van beide kanten wordt uitgesproken dat er bereidheid is om mee te denken om in samenspraak met elkaar tot een oplossing te komen.⁸⁶ Uit gesprekken blijkt

⁸⁵ Gemeenteraad Ermelo (16-10-2019) – Raadsbesluit.

⁸⁶ Gemeente Ermelo (03-12-2019). *Overleg over handhavingsverzoek*; Gemeente Ermelo (22-01-2020). *Overleg over nooduitgang*.

ook dat er in de beleving van gemeentelijke ambtenaren sprake was van een goede onderlinge samenwerking tussen de gemeente en de ondernemer.

Handhavingsverzoeken stichting DOEH

- / In de periode 2018-2021 zoekt de stichting DOEH regelmatig contact met de gemeente Ermelo in het kader van verzoeken tot handhaving inzake Tomassen Duck-To. Gesprekspartners vanuit de stichting geven aan dat het contact met de gemeente rondom dit proces 'niet goed' is geweest, omdat de gemeente in hun ogen steeds afhoudend reageert en het contact door juridische procedures sterk verzakelijkt. Gesprekspartners van de stichting geven aan het gevoel te hebben dat de weg naar de rechtbank de enige optie is (en zo ook letterlijk wordt benoemd door de gemeente), omdat een constructief gesprek met de gemeente na verschillende pogingen nauwelijks mogelijk lijkt. Dit gevoel wordt versterkt door verschillende persoonlijke contactmomenten met de toenmalige burgemeester, waarin deze zich afhoudend uitlaat ten opzichte van de stichting. De stichting denkt dat er een persoonlijke relatie is tussen de toenmalige burgemeester en de ondernemer die meeweegt in gemaakte keuzes. Gemeentelijke ambtenaren geven echter aan dat er geen sprake is van een partijdige houding in dit dossier die in het voordeel zou zijn van de ondernemer (en in het nadeel van omwonenden).
- / De stichting vindt dat de gemeente in bepaalde gevallen onzorgvuldig omging met de inbreng van inwoners. Zo heeft de stichting begin 2018 een handtekeningenactie georganiseerd om de zorgen over overlast uit de buurt bij de gemeente onder de aandacht te brengen. Nadat hierover op een later moment navraag werd gedaan bij een ambtenaar, bleken de ongeveer 80 handtekeningen te zijn verdwenen. Ook zouden gemeentelijke ambtenaren bij overlastmeldingen van inwoners steeds aangeven dat dit de eerste keer zou zijn dat er een melding zou zijn gedaan of dat er maar een beperkt aantal meldingen zou zijn.
- / Gesprekspartners vanuit de gemeentelijke organisatie beamen dat er sprake is geweest van een verzakelijking van het contact, met name rondom procedures. Dit werd volgens hen echter in de hand gewerkt door uitingen van de stichting in persoonlijk contact en in de media (en dan met name de uitzending van het BNNVARA-programma Opstandelingen). Het contact tussen de gemeente en de ondernemer is ondanks (juridische) procedures altijd als goed ervaren door gesprekspartners bij de ambtelijke organisatie.
- / De secretaris van de stichting dient begin 2018 drie verzoeken tot handhaving⁸⁷ in bij de gemeente. Deze gaan over de overschrijding van het totaal aantal transportbewegingen, het bedekken van de zichtlijn op de gebouwen en de overschrijding van de werktijden. Met de oplegging van de last onder dwangsom van 4 april 2018 wordt hier door het college aan tegemoet gekomen.
- / Op 24 mei 2018 wordt er opnieuw bezwaar ingediend,⁸⁸ ditmaal tegen de hoogte van de last onder dwangsom; de opschorting van de begunstigingstermijn; het niet opleggen van een straf tegenover eerdere overtredingen van de vergunning sinds 2002 en strijdigheid met het bestemmingsplan. Pas op 9 oktober 2018 wordt hier, conform advies van de bezwaarschriften commissie, door het college op besloten⁸⁹ dat het bezwaar ongegrond is, omdat er al handhavend opgetreden wordt. De secretaris van de stichting gaat hiertegen in

⁸⁷ Secretaris Stichting DOEH (13-02-2018) – *Verzoek tot handhaving*.

⁸⁸ Secretaris Stichting DOEH (25-05-2018) – *Bezwaarschrift handhaving Tomassen Duck-To*.

⁸⁹ Gemeente Ermelo (09-10-2018) – *Beslissing op bezwaar*.

beroep.⁹⁰ De rechtbank stelt de eiser in het gelijk, omdat er niet voldoende zicht is op legalisatie.⁹¹

- / De voorzitter van de stichting dient op 25 mei 2018 een klacht in⁹² bij het college over de door de ondernemer gebruikte transportroute van vrachtverkeer. Het college geeft hierop aan dit niet te kunnen verbieden.⁹³ De gemeente Harderwijk is ook bij deze procedure betrokken en volgens de gesprekspartners verloopt het contact met de gemeente Harderwijk veel constructiever dan met de gemeente Ermelo.
- / Op 16 juni 2018 dient de secretaris van de stichting opnieuw bezwaar in,⁹⁴ ditmaal tegen het plaatsen van een bedrijfs-gasstation en leiding, omdat deze niet conform bestemmingsplan zijn. Eerst wordt door het college aangegeven dat de indiener geen belanghebbende is.⁹⁵ Dit argument wordt ongegrond verklaard door de bezwaarschriftencommissie,⁹⁶ die oordeelt dat het college een nieuwe beslissing op bezwaar moet nemen. Het college stuurt hierop een vooraankondiging last onder dwangsom naar de ondernemer.⁹⁷ De stichting is het hier niet mee eens en gaat in beroep,⁹⁸ omdat de begunstigingstermijn volgens haar te lang en de hoogte van de last te laag is. Het college oordeelt dat de gasleiding vergunningsvrij is, waar de indiener het niet mee eens is. De rechtbank⁹⁹ vernietigt het collegebesluit en oordeelt dat de verwijdering van de gasleiding moet worden opgenomen in het besluit en dat de hoogte en lengte van de last moeten worden herzien.
- / Stichting DOEH dient op 5 december 2018 een handhavingsverzoek in tegen geuroverlast van de onderneming,¹⁰⁰ nadat er in het verleden al vele klachten zijn ingediend. Volgens gesprekspartners van de gemeente werden deze klachten serieus genomen, geïllustreerd doordat de dossierhouder van de ODNV periodiek bij de stichting langs kwam, die over de contactmomenten ook terugkoppelt richting betrokken gemeentelijke ambtenaren. De stichting ervaart dit anders en geeft aan dat er vanaf het begin al afhoudend op klachten werd gereageerd. Het beroep wordt afgewezen door de ODNV,¹⁰¹ omdat er geen overtreding is geconstateerd, waartegen de stichting in bezwaar gaat.¹⁰² De rechtbank oordeelt uiteindelijk dat de gemeente een nader onderzoek moet verrichten naar de verspreiding van geur buiten de onderneming en daarna een nieuwe beslissing moet nemen.¹⁰³

⁹⁰ Rechtbank Gelderland (16-11-2018) – *Het beroep van secretaris Stichting DOEH te Ermelo.*

⁹¹ Rechtbank Gelderland (27-11-2019) – *Het beroep van secretaris Stichting DOEH te Ermelo.*

⁹² Voorzitter Stichting DOEH (25-05-2018) – *Melding overlast bedrijven.*

⁹³ Gemeente Ermelo (31-05-2018) – *Mail Transportroute Tomassen Duck-To.*

⁹⁴ Secretaris Stichting DOEH (14-06-2018) – *Verzoek tot handhaving.*

⁹⁵ Gemeente Ermelo (27-08-2018). *Verzoek tot handhaving.*

⁹⁶ Gemeente Ermelo (11-12-2018) – *Advies commissie voor bezwaarschriften.*

⁹⁷ Gemeente Ermelo (31-01-2019) – *Vooraankondiging last onder dwangsom.*

⁹⁸ Rechtbank Gelderland (13-03-2019). *Het beroep van secretaris Stichting DOEH te Ermelo.*

⁹⁹ Rechtbank Gelderland (24-01-2020) – *Het beroep van secretaris Stichting DOEH te Ermelo.*

¹⁰⁰ Stichting DOEH (05-12-2018) – *Verzoek om handhaving ivm stankoverlast.*

¹⁰¹ ODNV (21-03-2019). *Besluit op handhavingsverzoek.*

¹⁰² Raadsman Stichting DOEH (26 april 2019). *Brief namens DOEH handhavend optreden Tomassen.*

¹⁰³ Rechtbank Gelderland (10-02-2021) – *Het beroep van stichting DOEH te Ermelo.*

- / De secretaris van stichting DOEH dient in maart 2020 een bezwaar in tegen het bouwen van onder meer een 'nooduitgang', omdat deze niet overeenkomstig is met het bestemmingsplan. Er wordt door het college een last opgelegd aan de ondernemer.^{104,105}
- / Gesprekspartners vanuit stichting DOEH geven aan dat het overkoepelende probleem is dat de gemeente niet handhavend op lijkt te willen treden en dat daarom de ondernemer steeds door kan gaan met het begaan van kleine overtredingen die bij elkaar een groot geheel vormen. Proactieve informatieverstrekking aan stichting DOEH blijft uit, waardoor stichting DOEH zich genoodzaakt ziet om Wob-verzoeken in te dienen om bepaalde informatie te achterhalen. Uit gesprekken blijkt dat door ambtenaren persoonlijk contact is gezocht met de stichting over een bepaald Wob-verzoek om de stichting van dienst te zijn, maar dat het verzoek niet tot tevredenheid van de stichting is afgehandeld. In het Wob-verzoek werd ook de ODRN verzocht bepaalde informatie te delen. De ODRN koos ervoor deze informatie openbaar te delen, waar de gemeente bepaalde informatie had weggelakt met beroep op de uitzonderingsgronden van de Wob. Hierdoor is bij de stichting de ervaring ontstaan dat de gemeente informatie opzettelijk achterhield. Betrokken ambtenaren geven aan dat er andere uitgangspunten golden voor het delen van informatie. De gemeente was verplicht alle beleidsinhoud weg te lakken en de ODRN hoefde dit niet te doen. Daarmee is niet opzettelijk informatie achter gehouden, maar er had volgens de ambtenaren wel afstemming over plaats moeten vinden. Er is begrip voor de beeldvorming die hierover is ontstaan.

Brand bij ondernemer en uitzending Opstandelingen

- / Op 29 mei 2020 breekt er een grote brand uit bij de ondernemer die, zoals later uit kwam, gesticht blijkt door een dierenrechtenactivist. De buurtbewoners en stichting DOEH zijn geschokt door deze brand. Naar aanleiding van de brand wordt echter geen contact met de stichting gezocht door de gemeente en specifiek de toenmalige burgemeester. De stichting neemt dit de toenmalige burgemeester kwalijk. Uit gesprekken blijkt dat de ondernemer de stichting in verband bracht met een groep dierenactivisten die volgens hem betrokken zou zijn bij de brandstichting.¹⁰⁶ De stichting stelt vragen aan het college naar aanleiding van de brand waar zij een reactie op ontvangt die in haar beleving niet ingaat op haar onderliggende zorgen.¹⁰⁷
- / Op 2 juli 2020 wordt in een aflevering van het BNNVARA-programma Opstandelingen aandacht besteed aan de drie langlopende dossiers die ook in dit onderzoek behandeld worden.¹⁰⁸ Onder meer vertegenwoordigers van de stichting DOEH nemen deel aan deze uitzending en geven hierin uiting aan hun zorgen en frustraties over de behandeling van het dossier door de gemeente Ermelo. Zij geven aan deel te hebben genomen aan het programma omdat zij het een manier vonden om toch publiekelijk gehoord te worden. Uit gesprekken komt naar voren dat de uitzending van Opstandelingen een 'katalysatormoment' was voor college, organisatie en gemeenteraad. Zo wordt vanuit de organisatie aangegeven dat naar aanleiding van de uitzending extra medewerkers betrokken zijn bij de drie dossiers. Vanuit de raad wordt aangegeven dat pas na de uitzending van Opstandelingen raadsleden

¹⁰⁴ Gemeente Ermelo (05-03-2020) – *Julianalaan emergency exit – besluit op handhavingsverzoek*.

¹⁰⁵ Gemeente Ermelo (05-03-2020) – *Last onder dwangsom*.

¹⁰⁶ Hierbij wordt verwezen naar de volgende berichtgeving: De Stentor (28-05-2020). *Directeur Tomassen Duck-To: 'Regering moet ingrijpen tegen dierenactivisten, want het loopt uit de hand'*: <https://www.destentor.nl/ermelo/directeur-tomassen-duck-to-regering-moet-ingrijpen-tegen-dierenactivisten-want-het-loopt-uit-de-hand~a323cd59c/>.

¹⁰⁷ Gemeente Ermelo (07-10-2020) – *Brief aan stichting DOEH, beantwoording vragen mbt brand Tomassen*.

¹⁰⁸ BNNVARA (2 juli 2020) – *Opstandelingen S2 - Aflevering 5: Brandhaard Ermelo*: <https://www.bnnvara.nl/opstandelingen/media/544260>.

zich realiseerden wat de impact van het lange verloop van het dossier was op de relatie tussen de gemeente en betrokken ondernemers en inwoners. Dit gold ook voor het dossier Bar Twinns en het dossier Pallet- en Timmerfabriek Ten Hove dat in het volgende hoofdstuk wordt behandeld.

Politiek-bestuurlijk samenspel

De ontwikkeling van een dossier is niet alleen afhankelijk van de relatie tussen de gemeente en (in dit geval) de betrokken ondernemer en belangengroep, maar hangt ook samen met het samenspel tussen ambtenaren, college en gemeenteraad. Ten aanzien van dit dossier zijn uit documentatie en gesprekken met betrokkenen verschillende bevindingen gedaan die hieronder samengevat worden weergegeven.

- / Uit gesprekken komt naar voren dat de inhoudelijk bij het dossier betrokken beleidsmedewerkers in eerste instantie contactpersoon waren voor de ondernemer en stichting DOEH. In de communicatie met hen stond centraal dat de gedeelde informatie juridisch kloppend, maar ook begrijpelijk moest zijn. Wanneer er sprake was van knelpunten in de communicatie, kon daarover worden overlegd met de toenmalige burgemeester en indien nodig ook met medewerkers communicatie.
- / Net zoals in andere handhavingstrajecten stond in het dossier de juridische basis voor de gemeente centraal in de besluitvorming. Deze lijn werd ook vastgehouden in de communicatie met de ondernemer en in de informatievoorziening aan de raad door middel van memo's of beantwoording van raadsvragen.¹⁰⁹ Doordat er echter werd gekozen voor een lijn waarin het traject richting (het onderzoeken van) legalisatie parallel verliep aan handhaving, ontstond een onduidelijke situatie voor ondernemer en inwoners. Achteraf had hier volgens gesprekspartners een andere lijn in kunnen worden gekozen.
- / Raadsleden geven aan dat de dossiers Tomassen Duck-To en Ten Hove (zie volgend hoofdstuk) zijn ingebed in een breder vraagstuk over de inrichting van het omliggende gebied. De focus op de details in deze dossiers belet zowel de raad als het college om een visie te ontwikkelen over hoe het gebied zich op langere termijn dient te ontwikkelen. Hoewel besluitvorming waar dat nodig is steeds wordt voorgelegd aan de raad, heeft het college het primaat in het bepalen van de lijn die de gemeente kiest. Raadsleden geven tegelijkertijd aan in het dossier niet het initiatief genomen te hebben om de regie naar zich toe te trekken.
- / Ten aanzien van de vergadering op 16 oktober 2019 geven raadsleden aan dat de burgemeester een dubbele rol had als portefeuillehouder en voorzitter van de raad. Ondanks het feit dat de raad nog vragen had, zag men zich vanwege de invulling van de stemmingsprocedure genoodzaakt om voor het voorstel te stemmen. Hiermee stond de besluitvorming onder druk.
- / Daarnaast geven raadsleden aan dat inhoudelijke informatie over het dossier wel werd gedeeld in het vertrouwelijke fractievoorzittersoverleg, maar dat deze informatie vanwege het vertrouwelijke karakter niet werd gedeeld met andere raadsleden. Dit gold ook voor andere dossiers waarbij handhaving een rol speelde. Doordat informatie niet altijd inzichtelijk was, had de raad moeite om grip te krijgen op het dossier. Ter ondersteuning is op een gegeven moment ook een extern adviseur benaderd om de raad te informeren over de juridische kaders.
- / Tot slot geven raadsleden aan dat het complex is om tot een afgewogen beeld over een dossier te komen. Hoe wordt er bijvoorbeeld omgegaan met de informatie van een

¹⁰⁹ Mailwisseling tussen ambtenaren gemeente Ermelo over informatie aan de raad via weekbericht, d.d. 20 november 2018; Gemeente Ermelo (16 oktober 2019) - *Informatiememo raad inzake geurrapporten*.

belangengroep? Enerzijds is het belangrijk om op signalen vanuit de samenleving te kunnen acteren, anderzijds is het belangrijk om een evenwichtig beeld van het dossier te hebben door alle informatie tegen elkaar af te wegen. In dit geval was dat lastig, omdat de raad niet over alle informatie kon beschikken en omdat het de vraag was in hoeverre alle omwonenden vertegenwoordigd werden door de stichting.

5.2. Analyse

Balans tussen handhaving en legalisering

In dit dossier zijn er tegengestelde belangen: een ondernemer die wil uitbreiden (en daar al grote stappen in heeft gezet - zonder wettelijke grondslag) en een groep omwonenden die tegen elke vorm van uitbreiding van het bedrijf is. Het college heeft in dit dossier vanaf het begin ingezet op legalisering van de bestaande situatie, maar heeft ondertussen ook handhavend opgetreden tegen overtredingen van de omgevingsvergunning. In gesprekken met gemeentelijke ambtenaren wordt aangegeven dat veel onduidelijkheid in dit dossier is geslopen doordat de gemeente op hetzelfde moment legaliserend en handhavend heeft opgetreden om aan zowel de ondernemer als inwoners tegemoet te komen. Dit heeft niet alleen geleid tot onzekerheid bij inwoners, specifiek zij verenigd in stichting DOEH, maar ook bij de ondernemer. Ondanks het voornemen van het college om te legaliseren, heeft het college op verschillende momenten dwangsommen aan de ondernemer opgelegd. Gesprekspartners geven aan dat dit ook niet altijd goed uit te leggen was vanwege het perspectief op legalisering.

Procedures leiden tot verzakelijking van het contact

Gedurende het verloop van het dossier is er volgens betrokkenen van zowel de kant van de gemeente als van de kant van stichting DOEH sprake van verzakelijking van het contact. Waar het contact aanvankelijk informeel verloopt door middel van telefonische of fysieke gesprekken, verandert dit zodra de stichting formele stappen zet door het indienen van bezwaren en beroepen. Volgens de stichting komt dit doordat de gemeente de houding heeft dat inwoners maar naar de rechter moeten stappen als zij het niet eens zijn met besluitvorming. Gedurende het verloop van bezwaar- en beroepsprocedures lijkt de gemeente in de beleving van de stichting ook niet ontvankelijk voor pogingen om alsnog mondeling contact te zoeken, maar vindt het contact vrijwel alleen schriftelijk plaats. Bovendien lijkt in de beleving van de stichting de bereidheid van de gemeente om diens handelen toe te lichten naarmate het dossier voortduurt, af te nemen. Correspondentie door de gemeente beperkt zich dan tot het juridisch noodzakelijke, maar wordt niet voorzien van een toelichting waarom voor bepaalde juridische middelen wordt gekozen of hiervan wordt afgezien.

Belang van ondernemer versus het belang van omwonenden

De stichting DOEH beschuldigt de gemeente ervan dat zij het belang van de ondernemer in dit geval voortrekt, terwijl de gemeente zegt dat zij de belangen van de omwonenden en de ondernemer goed afweegt. Tegelijkertijd zijn er verschillende voorbeelden te noemen van momenten waarop de college coulant lijkt te zijn richting de ondernemer en afhoudend richting de stichting. Zo spant de gemeente zich in om te zorgen voor legalisering in het dossier, ook wanneer de ondernemer hiervoor bijvoorbeeld een deadline voor het indienen van een (geldige) omgevingsvergunning mist. Ook wordt handhavend optreden op strijdige situaties met het vigerende bestemmingsplan meerdere malen uitgesteld of zelfs niet gedaan, bijvoorbeeld in het geval van het handhavingsverzoek op geuroverlast

en het gasstation. Uiteindelijk wordt de stichting in deze gevallen door de rechtbank in het gelijk gesteld, waarna het college alsnog handhavend op moet treden.

Omwonenden voelen zich niet serieus genomen door de gemeente

Uit gesprekken komt naar voren dat omwonenden, verenigd in de stichting DOEH, zich in dit dossier op verschillende momenten niet serieus genomen voelden door de gemeente. Voorbeelden zijn persoonlijke overleggen met collegeleden en ambtenaren, waarbij wel naar de stichting werd geluisterd, maar zelden inhoudelijk werd gereageerd. In dit dossier wordt de stichting pas in een relatief laat stadium meegenomen in de besluitvorming. Zo wordt er pas na verschillende klachten door omwonenden een geuronderzoek uitgevoerd, waarvan later door de rechtbank wordt gezegd dat dit kwalitatief niet goed genoeg is geweest. Gesprekpartners van de stichting geven aan dat zij in gesprek gaan met de gemeente niet als mogelijkheid zien en dat zij zich niet gehoord voelen door de gemeente. Bij concrete inspraakmomenten van de stichting is er bij hen ook onduidelijkheid over het proces. Tegelijkertijd heeft de stichting tijdens inspraakmomenten, informele contactmomenten met raadsleden en via de bezwaarschriftencommissie de gelegenheid gehad om haar punt naar voren te brengen. Ook heeft er naar aanleiding van een klacht jegens de toenmalig burgemeester een mediationtraject gelopen tussen de gemeente en de stichting. De conclusie van dit traject luidde destijds dat partijen weer door één deur konden. Achteraf kijkt de stichting hier anders op terug en is ze niet tevreden over dit traject.

Lange doorlooptijd van het dossier

In het dossier zijn er vaak lange doorlooptijden van procedures zoals vergunningaanvragen en handhavingsverzoeken. Besluitvorming door het college na het indienen van een aanvraag of verzoek duurt in de beleving van de stichting vaak erg lang, wat door de stichting wordt gezien als trainen van het proces en het geven van langere tijd aan de ondernemer om legalisering rond te krijgen. Hoe langer de tijd voortduurt, hoe groter volgens haar het zicht op legalisatie wordt. De gemeente geeft aan dat de lange doorlooptijd van het dossier ook te maken had met de verschillende juridische procedures die zich in het dossier hebben voorgedaan en het feit dat gekozen werd voor een traject waarbij een balans moest worden gevonden tussen legalisering en handhaving. Dit laatste bleek in de praktijk lastig.

5.3. Toetsing aan de normen en deelconclusies

In deze paragraaf worden de bevindingen uit het dossier getoetst aan het normenkader en worden er deelconclusies op dossierniveau geformuleerd.

Toetsing normen

Hieronder wordt steeds in de linker kolom van de tabel de norm vermeld, en wordt in de rechter kolom aangegeven in hoeverre de gemeente aan deze norm heeft voldaan.

Norm	Toetsing
Open en duidelijk	
Transparant <i>De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.</i>	Het college communiceert transparant over de toepassing van toezicht en handhaving en de genomen besluiten in dit dossier en er wordt in correspondentie beargumenteerd op welke gronden bepaalde beslissingen zijn genomen.

	Stichting DOEH geeft echter aan dat het voor haar niet altijd navolgbaar is waarom het college op een bepaalde manier (niet) handelt. ¹¹⁰
Goede informatievoorziening <i>De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.</i>	Het is voor stichting DOEH niet altijd duidelijk hoe processen precies verlopen binnen de gemeente. Zeker omtrent de raadsvergadering van 16 oktober 2019 is het proces voor insprekers onduidelijk geweest. Ook inhoudelijke informatie rondom het dossier werd in de beleving van de stichting niet altijd tijdig verschaft (of zelfs helemaal niet). Bepaalde informatie is pas na het indienen van een Wob-verzoek door de stichting gedeeld.
Luisteren naar de burger <i>De overheid luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt.</i>	Gemeentelijke ambtenaren geven aan te hebben geluisterd naar de bezwaren van de inwoners in dit dossier en verklaren deze te hebben meegenomen in hun afwegingen. De ervaring van stichting DOEH is echter anders – zij voelt zich niet gehoord door de gemeente, en specifiek de toenmalige burgemeester. Een voorbeeld hiervan zijn herhaaldelijke klachten vanuit de stichting over geuroverlast die volgens de stichting door het college niet tijdig zijn opgepakt. Er zijn echter ook uitzonderingen te benoemen, waaronder het collegebesluit uit april 2018 om te handhaven na een verzoek van de stichting, en het besluit in maart 2020 om een last op te leggen nadat de stichting bezwaar maakte tegen de aanleg van een nooduitgang.
Goede motivering <i>De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.</i>	Over het algemeen zijn besluiten en motivering daartoe duidelijk omschreven en onderbouwd met wet- en regelgeving. Bepaalde besluiten zijn echter vernietigd door de rechtbank na juridische procedures. Volgens de stichting maakt het college onvoldoende inzichtelijk in hoeverre het in de besluitvorming rekening heeft gehouden met de belangen van omwonenden. Uitleg en onderbouwing zijn volgens hen vaak beperkt.
Respectvol	
Bevorderen van actieve deelname door de burger <i>De overheid betreft de burger zoveel mogelijk actief bij haar handelen.</i>	De stichting geeft aan in haar beleving door de gemeente veelal pas in een laat stadium betrokken te worden. Ook met betrekking tot het duidelijk communiceren omtrent procedures bestaan vraagtekens in dit dossier,

¹¹⁰ Het perspectief van de ondernemer is slechts beperkt meegenomen in de toetsing van de normen. Hij heeft aangegeven niet mee te willen werken aan het onderzoek.

<p>Fatsoenlijke bejegening</p> <p><i>De overheid respecteert de burger, behandelt hem fatsoenlijk en is hulpvaardig.</i></p>	<p>vooral rondom de raadsvergadering van 16 oktober 2019. Tegelijkertijd is op meerdere momenten persoonlijk contact gezocht met de stichting en geven gesprekspartners aan dat er bereidheid was vanuit ambtenaren en college om in ieder geval het gesprek aan te gaan.</p> <p>Over het algemeen vindt er fatsoenlijke bejegening plaats in de schriftelijke communicatie. De informele communicatie vanuit het college, met name vanuit de toenmalige burgemeester, wordt door stichting DOEH echter niet altijd als prettig ervaren. Naar aanleiding van de brand in mei 2020 en media-berichtgeving over de stichting wordt geen contact met de stichting gezocht door de gemeente en specifiek de toenmalige burgemeester. De stichting neemt dit de toenmalige burgemeester kwalijk.</p>
<p>Fair play</p> <p><i>De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken.</i></p>	<p>Rondom de raadsvergadering van 16 oktober 2019 is er met betrekking tot dit beginsel twijfel. Ook wordt er door stichting DOEH aangegeven dat er sprake is van het voortrekken van ondernemers boven inwoners. Het college geeft aan dat de verplichting om te onderzoeken of legalisatie mogelijk is, kan leiden tot het beeld dat de gemeente vooral welwillend is naar de ondernemer.</p> <p>Stichting DOEH heeft via de raad en via bezwaarprocedures gelegenheid gekregen om haar punt te maken. Dit leidt echter niet tot een passende oplossing in haar beleving.</p>
<p>Evenredigheid</p> <p><i>De overheid kiest om haar doel te bereiken een middel dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.</i></p>	<p>De gemeente geeft aan steeds een afweging te hebben gemaakt tussen de verschillende belangen en wel degelijk te hebben gehandhaafd wanneer dat nodig was. Stichting DOEH is van mening dat het college te coulant optreedt richting de ondernemer in toezicht en handhaving en in onvoldoende mate rekening houdt met de overlast die omwonenden ervaren.</p>
<p>Betrokken en oplossingsgericht</p> <p>Maatwerk</p> <p><i>De overheid is bereid om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.</i></p>	<p>Het college heeft in de besluitvorming steeds de tussenweg tussen handhaven en (onderzoek naar) legaliseren gezocht, waarbij er niet rigide wordt vastgehouden aan regelgeving, maar wel tot handhaving wordt overgegaan als het nodig is. Het schipperen tussen handhaving en legaliseren heeft echter tot onduidelijkheid geleid bij in ieder geval stichting DOEH. Ambtenaren van de gemeente geven ook aan</p>

	<p>dat de toezeggingen die schriftelijk en mondeling door de toenmalig burgemeester (maar ook door andere wethouders en soms raadsleden) aan de ondernemer zijn gedaan, het proces extra ingewikkeld hebben gemaakt.</p> <p>Er zijn verschillende aanwijzingen in dit dossier dat er niet altijd duidelijke afstemming is geweest met andere overheidsinstanties. Een voorbeeld is het Wob-verzoek van stichting DOEH waarbij de ODRN bepaalde informatie wel deelde die de gemeente niet deelde. Hoewel er andere uitgangspunten gold voor het delen van de betreffende informatie, had hierover afstemming kunnen plaatsvinden. Zowel gemeentelijke ambtenaren als de stichting geven aan dat het contact omtrent dit specifieke Wob-verzoek niet naar tevredenheid is verlopen.</p>
<p>Samenwerking</p> <p><i>De overheid werkt op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids-) instanties samen en stuurt de burger niet van het kastje naar de muur.</i></p>	
<p>Coulante opstelling</p> <p><i>De overheid stelt zich coulant op als zij fouten heeft gemaakt. Zij heeft oog voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden en belast de burger niet met onnodige en ingewikkelde bewijsproblemen en procedures.</i></p>	<p>Het college is in de beleving van stichting DOEH vooral coulant naar de ondernemer en in mindere mate naar de inwoners. Het college heeft echter na gerechtelijke uitspraken waarin het in het ongelijk is gesteld, nieuwe besluiten genomen in overeenstemming met de gerechtelijke uitspraken.</p>
<p>Voortvarendheid</p> <p><i>De overheid handelt zo snel en slagvaardig mogelijk.</i></p>	<p>In dit dossier zijn geen momenten aan te wijzen waarop de gemeente zich niet aan wettelijke termijnen hield. Desalniettemin hebben beslissingen en gemeentelijk handelen vaak lang op zich laten wachten en is er na vijf jaar sinds de uitbreiding nog geen oplossing voor het dossier.¹¹¹</p>
<p>De-escalatie</p> <p><i>De overheid probeert in haar contacten met de burger escalatie te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel.</i></p>	<p>Er vinden wel gesprekken plaats tussen ambtenaren en college met stichting DOEH in deze casus, maar het contact wordt met name wanneer er sprake is van lopende juridische procedures zakelijker. In de beleving van inwoners heeft met name de toenmalige burgemeester zich niet oplossingsgericht getoond.</p> <p>Met het doorlopen van een mediationstraject tussen gemeente en stichting DOEH is er een poging gedaan tot de-escalatie. Dit traject is afgesloten met de conclusie dat beide partijen</p>

¹¹¹ Na advies door de bezwaarschriftencommissie over een ingediend bezwaar dient het college binnen 12 weken een beslissing te nemen. Het college kan deze termijn verlengen met 6 weken, maar moet hier de betrokken indiener wel van op de hoogte stellen; Gemeente Ermelo (geen datering). *Bezwaar maken*: <https://www.ermelo.nl/meldingen-klachten-en-bezwaar/bezwaar-zienswijze-schade-en-wob/bezwaar-maken#:~:text=De%20gemeente%20Ermelo%20heeft%20een,doen%20zij%20binnen%2012%20weken>.

	weer door één deur konden. Achteraf kijkt de stichting hier anders op terug.
Eerlijk en betrouwbaar	
Integriteit <i>De overheid handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waarvoor deze is gegeven.</i>	Gemeentelijke ambtenaren geven aan dat er geen sprake is van een partijdige houding in dit dossier die in het voordeel zou zijn van de ondernemer (en in het nadeel van omwonenden). Stichting DOEH trekt de integriteit van de gemeente, en dan met name de toenmalige burgemeester, in twijfel. De stichting vermoedt dat er een persoonlijke relatie is tussen de toenmalige burgemeester en de ondernemer, die meeweegt in gemaakte keuzes.
Betrouwbaar <i>De overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en geeft gevolg aan rechterlijke uitspraken.</i>	Stichting DOEH heeft de ervaring dat de gemeente niet eerlijk en oprecht heeft gehandeld in dit dossier (zie ook 'integriteit'). Door toezeggingen te doen, zijn er verwachtingen gewekt bij de ondernemer zonder dat de mogelijkheid tot legalisatie voldoende was onderzocht.
Onpartijdigheid <i>De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen.</i>	Bij stichting DOEH is er grote twijfel over de onpartijdigheid van de gemeente. Gemeentelijke ambtenaren geven aan dat er geen sprake is van een partijdige houding in dit dossier die in het voordeel zou zijn van de ondernemer. Hier wordt verwezen naar de wettelijke plicht legalisatie te onderzoeken. De duur van dit proces leidt er echter tot de beeldvorming dat er in het belang van de ondernemer wordt gehandeld.
Redelijkheid <i>De overheid weegt de verschillende belangen tegen elkaar af voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.</i>	In de beleving van stichting DOEH wordt het belang van de ondernemer voorgetrokken in relatie tot de belangen van omwonenden. Een voorbeeld hiervan is dat de secretaris van de stichting bij een handhavingsverzoek onterecht niet als belanghebbende is aangewezen.
Goede voorbereiding <i>De overheid verzamelt alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen.</i>	Het ophalen van informatie bij inwoners gebeurt in de beleving van de stichting pas in een laat stadium, waardoor de belangen van inwoners pas aan het einde van het proces worden meegenomen in plaats van vooraf. Bovendien wordt informatie die inwoners aandragen door de gemeente volgens de stichting niet zorgvuldig behandeld. Hierbij wordt onder meer verwezen naar het kwijtraken van 80 handtekeningen van omwonenden.
Goede organisatie	Op basis van de dossieranalyse blijkt de administratie en documentatie van de

De overheid zorgt ervoor dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld.

gemeente in dit dossier op orde. De stichting DOEH noemt echter enkele voorbeelden van onzorgvuldig handelen door de gemeente. Zo zijn de handtekeningen die de stichting met een actie heeft opgehaald kwijtgeraakt. Ook de wijze waarop de besluitvorming omtrent het ontwerp-VVGB is verlopen, is een voorbeeld van slordige procedure, waarbij de inspraak door burgers onvoldoende ruimte kreeg en er onduidelijkheid bestond onder de fracties over de stemming.

Professionaliteit

De overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten.

Gemeentelijke ambtenaren geven aan in dit dossier zo zorgvuldig mogelijk te hebben gehandeld, met het oog op transparantie, betrouwbaarheid en professionaliteit. Tegelijkertijd heeft de stichting de ervaring dat dit onvoldoende gebeurd is en dat de gemeente onvoldoende deskundigheid heeft getoond door het dossier zo lang te laten voortduren.

Deelconclusies op dossierniveau: Tomassen Duck-To

Open en duidelijk

De gemeente heeft in dit dossier richting stichting DOEH transparant gecommuniceerd over besluiten. De stichting zelf geeft echter aan dat voor haar de motivering voor genomen besluiten vaak niet duidelijk was: de uitleg en onderbouwing om al dan niet tot handhaving over te gaan was volgens hen veelal beperkt. Gemeente en stichting DOEH hebben een andere beleving van of de gemeente de stichting voldoende gezien en gehoord heeft in dit dossier. Het beeld bestaat dat de gemeente de ondernemer wil faciliteren door tot legalisatie over te gaan. Dit beeld is ontstaan door de toezeggingen die zijn gedaan en door het lange procesverloop. Dat de gemeente wettelijk verplicht is om de mogelijkheid tot legalisatie te onderzoeken, is niet duidelijk gecommuniceerd. Ook is er veel onduidelijkheid ontstaan door de wijze van besluitvorming over het ontwerp-VVGB. Door een slordig en onverwacht verloop van de raadsvergadering ontstond er zowel rondom de stemming als de inspraak onduidelijkheid.

Respectvol

Van proactief communiceren door de gemeente is in dit dossier beperkt sprake. De stichting geeft aan zich hierdoor genooddaakt gevoeld te hebben om diverse Wob-verzoeken in te dienen. Ook in de communicatie over en tijdens de raadsvergadering van 16 oktober 2019 is de gemeente in gebreke gebleven. Van 'eerlijk spel' was die avond onvoldoende sprake. De toenmalig burgemeester (tijdens die avond zowel voorzitter als portefeuillehouder) en de raad hebben hierin een rol gehad. Over het fatsoenlijk bejegenen van stichting DOEH door de gemeente kunnen wisselende conclusies getrokken worden. Over het algemeen vindt er fatsoenlijke bejegening plaats in de communicatie. De informele communicatie vanuit het gemeentebestuur, met name vanuit de toenmalig burgemeester, wordt door stichting DOEH echter niet altijd als prettig en zelfs respectloos ervaren. Hetzelfde geldt voor het contact met de raad tijdens en na de raadsvergadering van 16 oktober 2019. Tegelijkertijd heeft de stichting op verschillende manieren gelegenheid gekregen om in gesprek te gaan met de gemeente en haar punt te maken, mede in bezwaarprocedures, door middel van inspraak en in individueel contact met raadsleden.

Betrokken en oplossingsgericht

De gemeente heeft in de besluitvorming steeds de tussenweg tussen handhaven en legaliseren gezocht, waarbij er niet rigide werd vastgehouden aan regelgeving maar wel tot handhaving wordt overgegaan als het nodig is. Al was daar vaak eerst wel een handhavingsverzoek vanuit de stichting voor nodig. Het schipperen tussen handhaving en legaliseren heeft tot onduidelijkheid geleid bij stichting DOEH. De gemeente, en dan met name het college, is in de beleving van stichting DOEH vooral coulant naar de ondernemer geweest, en in veel mindere mate naar inwoners. In het contact met stichting DOEH heeft de gemeente zich over het algemeen professioneel opgesteld. Maar ook voor de ambtelijke organisatie gold dat het contact op verschillende momenten in het dossier aanzienlijk verminderde en verzakelijkte wanneer er sprake was van lopende juridische procedures. Door een mediationtraject aan te gaan met stichting DOEH naar aanleiding van een juridische procedure jegens de toenmalig burgemeester, is er de-escalerend opgetreden. Alhoewel wettelijke termijnen worden gehaald, stelt de gemeente zich in dit dossier echter terughoudend en onvoldoende voortvarend op. Beide helpen niet om spoedig tot een oplossing te komen.

Eerlijk en betrouwbaar

Over het feit of er in dit dossier sprake is geweest van een (on)partijdige houding van de gemeente in het voordeel van de ondernemer verschillen betrokkenen van mening. Stichting DOEH is van mening dat de gemeente in dit dossier niet eerlijk en oprecht gehandeld heeft. Zij schetst het overkoepelende probleem dat de gemeente niet handhavend lijkt op te willen treden in dit dossier, en dat de ondernemer daarom door kan gaan met het begaan van kleine overtredingen die bij elkaar een groot geheel vormen. Gemeentelijke ambtenaren geven aan zo zorgvuldig mogelijk te hebben gehandeld. Hoewel het proces lang duurt, worden termijnen gehaald en wordt er aan verplichtingen voldaan. Door de toenmalig burgemeester zijn er in dit dossier echter wel verwachtingen gewekt richting de ondernemer die later niet waargemaakt konden worden. Met negatieve consequenties voor omwonenden – deels verenigd in stichting DOEH – tot gevolg. Dit heeft hun wantrouwen in de gemeente vergroot.

6. Dossier Ten Hove

6.1. Casusomschrijving

Samenvatting van het vraagstuk

Pallet- en Timmerfabriek Ten Hove is sinds 1976 gevestigd aan de Haspel. Op het perceel worden veel pallets opgeslagen. Deze opslag is in strijd met het vigerende bestemmingsplan, dat nog stamt uit 1987. In 2012 verleende de gemeente Ermelo echter een gedoogbeschikking voor de duur van twee jaar, omdat er zicht was op het wijzigen van het bestemmingsplan. In de tussentijd zou de gemeente niet handhaven door middel van het opleggen van een last onder dwangsom. In 2014 gaf de provincie aan dat legalisatie van de palletopslag pas kon plaatsvinden als de mogelijkheid van verplaatsing van het bedrijf zou worden onderzocht. Dit verplaatsingsonderzoek is in 2019 door het huidige college opgepakt en in 2021 afgerond.

Onder andere omwonenden hebben zich verenigd in de belangenvereniging Stichting Woon- en Recreatiebelangen Tonselse Veld (WRBT).¹¹² Daarnaast speelt de eigenaar van het Recreatiepark Jacarja een belangrijke rol in het dossier als een van de direct omwonenden. Voor het onderzoek zijn deze eigenaar en de stichting steeds samen gesproken. Jacarja heeft ook eigenstandig handhavingsverzoeken en bezwaren ingediend en procedures doorlopen, maar de belangen van Jacarja en de stichting komen voor een belangrijk deel overeen. In de tekst wordt steeds gerefereerd aan de stichting, waar Jacarja in is vertegenwoordigd. Omwonenden, waaronder ook Jacarja, hebben zowel individueel als via deze stichting verzoeken tot handhaving bij de gemeente gedaan. Naar aanleiding van bezwaren van zowel omwonenden als de eigenaar van het bedrijf Pallet- en Timmerfabriek Ten Hove (hierna: de ondernemer) hebben verschillende gerechtelijke procedures plaatsgevonden. Tweemaal leidde dit tot een beroepszaak bij de Raad van State.

Begin 2021 deed de Raad van State uitspraak dat het college over moest gaan tot handhaven in het dossier. Wanneer de gemeente dit niet doet, wordt de gemeente zelf een dwangsom opgelegd.¹¹³ Inmiddels heeft de gemeente de gedoogbeschikking aan het bedrijf ingetrokken en handhavingsbesluiten genomen.¹¹⁴ Ook is het verplaatsingsonderzoek afgerond en besproken in de gemeenteraad. Uit het onderzoek bleek dat verplaatsing van het bedrijf niet mogelijk is.¹¹⁵ De gemeente is in gesprek met de ondernemer om tot een oplossing te komen. Inmiddels heeft de ondernemer bezwaar en beroep aangetekend bij de gemeente en een voorlopige voorziening aangevraagd bij de Raad van State.

¹¹² Stichting WRBT (geen datering). *Over ons*: <https://wrbt.nl/dossiers/>.

¹¹³ Raad van State (7 januari 2021). *Uitspraak over primaire handhavingsverzoek februari 2017*: <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@123935/201908619-1-r4/#highlight=ermelo>

¹¹⁴ Gemeente Ermelo (29 maart 2021) - *Beslissing op bezwaar, zaaknummer 19e0008165*.

¹¹⁵ Gemeenteraad Ermelo (12 mei 2021) - Vergaderstukken resultaten haalbaarheidsstudie toekomstscenario's <https://ermelo.notubiz.nl/bijeenkomst/771869/Politieke%20Avond%2012-05-2021>.

Lijst met belangrijke contactmomenten

Het in dit onderzoek bestudeerde dossier behelst de periode 2011 tot heden. Hoewel het dossier een langere doorlooptijd kent vanaf eind jaren 1980, is omwille van de opzet van dit onderzoek gefocust op de ontwikkelingen in de afgelopen tien jaar. Het in dit onderzoek bestudeerde dossier behelst de periode 2012 tot heden. In deze periode zijn een aantal contactmomenten door de betrokken stichting en eigenaar van recreatiepark Jacarja en betrokkenen vanuit de gemeente¹¹⁶ aangewezen als belangrijk voor het verloop van het dossier. De contactmomenten zijn hieronder op onderwerp weergegeven.

Constatering van overtredingen en gedoogbeschikking

- / In september 2011 doet de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) een handhavingsverzoek bij de gemeente in relatie tot de palletfabriek. De opslag van de pallets is volgens de VNOG brandgevaarlijk. Op 17 oktober 2011 voert een toezichthouder een controle uit op het bedrijf.¹¹⁷ Er worden op milieugronden overtredingen geconstateerd, er worden onvergunde bouwwerken aangetroffen en er worden stalplaatsen gebruikt die daarvoor niet zijn aangemerkt.
- / Hoewel aanvankelijk wordt voorgesorteerd op handhaven,¹¹⁸ wordt na gesprekken tussen de gemeente (vertegenwoordigd door betrokken ambtenaren, de portefeuillehouder en de burgemeester) en de ondernemer op 26 april 2012 een gedoogbeschikking afgegeven. De gedoogbeschikking is geldig voor twee jaar en bevat voorwaardelijke maatregelen waar de ondernemer aan dient te voldoen.¹¹⁹ De bedoeling is om in deze periode het bestemmingsplan te wijzigen, zodat de situatie kan worden gelegaliseerd. Dit wordt als zodanig ook naar de ondernemer gecommuniceerd.¹²⁰ Deze heeft aanvankelijk de verwachting dat legalisatie ook daadwerkelijk zal plaatsvinden. Gedurende het verloop van het dossier lijkt het tij echter te keren en ontstaat bij de ondernemer het gevoel dat de gemeente verwachtingen bij hem heeft gewekt die niet waar te maken waren.

Verplaatsingsonderzoek

- / In 2014 heeft de gemeente een ontwerp-bestemmingsplan opgesteld voor het Tonselse Veld, waaronder de Haspel en het perceel waar de palletfabriek is gevestigd. In het ontwerp zijn ook de gevestigde bedrijven meegenomen. Wanneer de gemeente het ontwerp voorlegt aan de provincie, geeft de provincie aan niet overtuigd te zijn dat er voor deze bedrijven geen andere mogelijkheden dan handhaving of uitbreiding op de bestaande locatie zijn. De provincie vraagt de gemeente onderzoek te laten doen naar de mogelijkheden voor verplaatsing van de bedrijven. Afgesproken wordt dat de betreffende ondernemers door de gemeente worden gevraagd om een haalbaarheidsstudie te laten uitvoeren. Hierover worden op een ander moment afspraken gemaakt tussen gemeenten en provincie.¹²¹ Als een onderzoek niet voldoende resultaten oplevert dan accepteert de provincie handhaving van de huidige bedrijven en planologische inpassing, zo geeft zij aan. De percelen waar de

¹¹⁶ In interviews met raadsleden en ambtenaren.

¹¹⁷ Gemeente Ermelo (17-10-2011) – *Controle rapport toezichthouder*.

¹¹⁸ Gemeente Ermelo (17-11-2011) – *College voorstel handhaving Ten Hove*; Raadsman Palletfabriek (22-02-2012) – *Voor aankondiging last onder dwangsom*.

¹¹⁹ Gemeente Ermelo (26-04-2012) – *Gedoogbeschikking pallets op Haspel 99-101*.

¹²⁰ Gemeente Ermelo (23 mei 2012) – *Principetoezegging*, 12053695 (case 2012-04878).

¹²¹ Gemeente Ermelo (21 november 2016) – *Mailwisseling tussen medewerker ruimtelijke ontwikkeling en provincie Gelderland*.

bedrijven zijn gevestigd worden niet in het bestemmingsplan opgenomen. Hier komt een apart bestemmingsplan voor.¹²² Uit gesprekken blijkt dat dit ook met de ondernemer wordt gecommuniceerd.

- / Het uitvoeren van het verplaatsingsonderzoek laat lange tijd op zich wachten. In de periode 2014-2016 doet de raadsman van de ondernemer blijkens gesprekken verschillende verzoeken aan de gemeente om hierover in gesprek te gaan of informatie over het onderzoek te delen. In 2016 laat de ondernemer bij gebrek aan voortgang zelf de haalbaarheid van verplaatsing onderzoeken door een externe partij. Wanneer de rapportage van die partij met de gemeente wordt gedeeld, gaat de ondernemer hier eenmalig het gesprek over aan met de portefeuillehouder en betrokken ambtenaren. De gemeente laat echter lange tijd na om een inhoudelijke reactie te geven.¹²³ Bij de ondernemer ontstaat het gevoel dat de gemeente zijn bedrijf ten onrechte benadeelt, terwijl de gemeente ten opzichte van andere bedrijven wel een constructieve houding lijkt te hebben. In herhaaldelijke gesprekken met de ondernemer geeft de gemeente bij monde van ambtenaren en het college echter aan dat er nog steeds zicht is op legalisatie. In latere gesprekken laat het college weten dat de haalbaarheidsstudie niet toereikend was, maar voor de ondernemer is niet duidelijk op welke grond die conclusie is getrokken.
- / Uit documentatie komt naar voren dat de gemeente verandert van standpunt over wie het verplaatsingsonderzoek zou moeten uitvoeren. Waar in beantwoording op raadsvragen in 2017 door het college wordt aangegeven dat de ondernemers zelf een haalbaarheidsstudie moeten laten verrichten, conform de eerder gemaakte afspraak met de provincie,¹²⁴ wordt in de eindrapportage van het uiteindelijke onderzoek aangegeven dat na het maken van afspraken over de kaders tussen gemeente en provincie de gemeente het onderzoek heeft laten uitvoeren.¹²⁵
- / In 2019 laat het college een verkenning uitvoeren naar de mogelijke scenario's betreffende verplaatsing van de bedrijvigheid aan de Haspel. Op 7 november 2019 doet de stichting WRBT een Wob-verzoek waarin alle informatie en documentatie betreffende deze verkenning wordt opgevraagd.¹²⁶ Nadat het college aangeeft meer tijd nodig te hebben om de stukken te verzamelen en de stichting het college in gebreke stelt, ontvangt de stichting op 22 januari 2020 de gevraagde informatie en documentatie.¹²⁷ Omdat veel informatie is zwartgelakt, naar de mening van de stichting zonder goede motivering, dient de stichting op 16 februari 2020 een bezwaarschrift in, wat op 23 april 2020 in de bezwaarschriftencommissie wordt besproken. Deze adviseert het college het bezwaar gegrond te verklaren en de motivering voor het niet verstrekken van bepaalde informatie aan te vullen of te corrigeren. Omdat een reactie van het college uitblijft, stelt de stichting WRBT het college opnieuw in gebreke op 21 juli 2020. Op 4 augustus besluit het college inderdaad de motivering aan te vullen.¹²⁸
- / Begin 2021 is het verplaatsingsonderzoek naar de bedrijvigheid aan de Haspelstrook afgerond. Blijkens gesprekken informeert het college de ondernemer en de stichting WRBT

¹²² Gemeente Ermelo (25 juni 2014) - *Memo t.b.v. bestuurlijk overleg met provincie Gelderland 3 juli 2014*.

¹²³ Mailwisseling raadsman ondernemer en gemeente Ermelo, periode 2014-2018.

¹²⁴ Gemeente Ermelo (30 augustus 2017) - *Beantwoording raadsvragen BBE*.

¹²⁵ Gemeente Ermelo (3 december 2020) - *Eindrapportage verplaatsingsonderzoek Haspelstrook*, p. 5.

¹²⁶ Stichting WRBT (7 november 2019) - *Wob-verzoek inzake verkenning Haspelstrook*.

¹²⁷ Gemeente Ermelo (22 januari 2020). *Besluit Wob-verzoek, zaaknummer 02330000016006*.

¹²⁸ Stichting WRBT (geen datering). Dossier haalbaarheidsonderzoek Haspelstrook, <https://wrbt.nl/dossier/haalbaarheidsonderzoek-haspelstrook/>.

hier in april 2021 over. Op 12 mei 2021 wordt het onderzoek als bespreekstuk tijdens een politieke avond van de gemeenteraad behandeld. Hierbij spreekt de stichting WRBT ook in naar aanleiding van een door haar ingezonden stuk met 35 vragen.¹²⁹ Uit gesprekken komt naar voren dat de gemeenteraad hierbij niet inhoudelijk ingaat op de inbreng van de stichting. Hierdoor krijgt de stichting het gevoel dat de gemeenteraad op de hand van de ondernemer is en niet wil luisteren naar de argumenten die de stichting aandraagt. Vanuit de gemeenteraad wordt aangegeven dat de stichting redelijkerwijs niet had hoeven verwachten dat de raad deze vragen tijdens een politieke avond met een beeldvormend karakter allemaal zou behandelen.

- / Op 26 mei 2021 wordt het onderzoek als hamerstuk in de gemeenteraad behandeld en aangenomen.¹³⁰ De gemeente erkent dat het feit dat het zo lang geduurd heeft voor er een definitieve en openbare versie werd vastgesteld een sterk negatieve impact heeft gehad op het dossier en de relatie met betrokkenen. De gemeente geeft wel aan dat zij zowel met de ondernemer als met de stichting WRBT gedurende het verloop van het dossier steeds in gesprek is gegaan en dat belangen van zowel ondernemer als omwonenden zijn meegewogen in de overwegingen voorafgaande aan besluitvorming.
- / Uit gevoerde gesprekken komt naar voren dat zowel de stichting WRBT als de ondernemer zeer kritisch is op het handelen van de gemeente in dit dossier en dat er zelfs sprake is van wantrouwen richting de gemeente. Er is met name kritiek op de lange doorlooptijd van het dossier, waarbij wordt aangegeven dat dit is veroorzaakt doordat de gemeente langere tijd het nemen van beslissingen uitstelde. De lange doorlooptijd van het dossier heeft volgens de ondernemer geresulteerd in veel ongewenste negatieve publieke aandacht voor zijn bedrijf en heeft in plaats van tot legalisatie geleid tot het verbeuren van dwangsommen. Zowel de stichting WRBT als de ondernemer geeft aan dat de lange doorlooptijd gepaard gaat met een hoge mate van verloop in de gemeentelijke organisatie, waardoor geen lange termijn dossierkennis lijkt te worden opgebouwd en betrokkenen steeds met nieuwe gemeentelijke dossierhouders te maken hebben.

Handhavingsverzoeken en juridische procedures

- / Op 2 februari 2017 dienen drie omwonenden van de palletfabriek een verzoek in bij het college om te gaan handhaven op de palletfabriek vanwege onder meer de illegale bebouwing en palletopslag.¹³¹ Vijf maanden later, op 4 juli 2017, besluit het college op het handhavingsverzoek. Hierbij wordt het verzoek ten aanzien van de illegale bebouwing en palletopslag niet-ontvankelijk verklaard, omdat er zicht is op legalisatie.¹³² Tegen het besluit wordt op 23 augustus door een omwonende bezwaar ingediend, wat op 12 oktober 2017 in de bezwaarschriftencommissie wordt behandeld. Deze geeft aan dat er geen concreet zicht is op legalisatie en adviseert het bezwaar gegrond te verklaren. Het college geeft op 13 december 2017 aan het besluit van 4 juli toch in stand te laten, omdat er vanwege aanvragen voor omgevingsvergunningen wel zicht is op legalisatie.¹³³

¹²⁹ Gemeente Ermelo (12 mei 2021) - *Politieke avond*: <https://ermelo.raadsinformatie.nl/bijeenkomst/771869/Politieke%20Avond%2012-05-2021>.

¹³⁰ Gemeenteraad Ermelo (26 mei 2021). *Politieke Avond*, <https://ermelo.notubiz.nl/bijeenkomst/771871/Politieke%20Avond%2026-05-2021>.

¹³¹ Omwonenden palletfabriek (02-02-2017). *Verzoek tot handhaving Haspel 101 Ermelo*.

¹³² Gemeente Ermelo (04-07-2017). *Besluit op handhavingsverzoek*.

¹³³ Gemeente Ermelo (13-12-2017). *Beslissing op bezwaar*.

- / Tegen het besluit van het college gaat de omwonende in beroep bij de rechtbank. Deze verklaart op 23 juli 2018 het beroep gegrond en vernietigt het eerder genomen besluit van het college.¹³⁴ Vervolgens neemt het college op 26 oktober 2018 een hernieuwd besluit om het bezwaar ongegrond te verklaren, nu met het argument dat het onevenredig zou zijn tot handhaving over te gaan zo lang het verplaatsingsonderzoek naar de palletfabriek nog niet is voltooid.¹³⁵ Hierna gaat de omwonende in beroep bij de Raad van State. Op 17 juli 2019 spreekt deze uit dat het beroep van de omwonende gegrond wordt verklaard en vernietigt deze het besluit van het college van 26 oktober 2018.¹³⁶
- / Op 22 oktober 2019 besluit het college opnieuw om het bezwaar van de omwonende ongegrond te verklaren, om reden dat handhaving zou leiden tot verstoring van het verplaatsingsonderzoek.¹³⁷ De omwonende gaat vervolgens opnieuw in beroep bij de Raad van State. Deze spreekt op 6 januari 2021 uit dat het beroep gegrond wordt verklaard, dat het college een nieuw besluit moet nemen en dat het college voor elke week waarbij het in gebreke blijft om het voorgaande te doen, een dwangsom dient te verbeuren. De Raad van State is van oordeel dat er geen sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het college niet zou hoeven handhaven.¹³⁸
- / Op 11 juni 2020 dient de stichting WRBT een handhavingsverzoek in bij het college.¹³⁹ Hierna legt het college na een vooraankondiging een last onder dwangsom op aan de palletfabriek om onder andere de palletopslag terug te brengen tot 2850 vierkante meter.¹⁴⁰
- / De stichting WRBT heeft de ervaring dat de gemeente onvoldoende oog heeft voor de belangen van omwonenden in het gebied, terwijl de gemeente volgens de stichting wel oog heeft voor de belangen van de ondernemer. Wanneer handhavingsverzoeken worden ingediend en door de gemeente worden afgewezen, houdt de gemeente er volgens de stichting een slecht navolgbare argumentatie op na die ook bij de rechter onderuit is gehaald. De stichting heeft ook de beleving dat ambtenaren en het college wel steeds het gesprek aan willen gaan met de ondernemer en jegens hem allerlei toezeggingen doen, maar dat de gemeente in het gesprek met inwoners een afhoudende houding inneemt.

Politiek-bestuurlijk samenspel

De ontwikkeling van een dossier is niet alleen afhankelijk van de relatie tussen de gemeente en (in dit geval) de betrokken ondernemer en belangengroep, maar hangt ook samen met het samenspel tussen ambtenaren, college en gemeenteraad. Ten aanzien van dit dossier zijn uit documentatie en gesprekken met betrokkenen verschillende bevindingen gedaan die hieronder samengevat worden weergegeven.

- / Uit gesprekken komt naar voren dat de inhoudelijk bij het dossier betrokken beleidsmedewerkers in eerste instantie contactpersoon waren voor de ondernemer en stichting WRBT. In de communicatie met hen stond centraal dat de gedeelde informatie juridisch kloppend, maar ook begrijpelijk moest zijn. Wanneer er sprake was van knelpunten

¹³⁴ Rechtbank Gelderland (23-07-2018). *Uitspraak beroep*.

¹³⁵ Gemeente Ermelo (26-10-2018). *Beslissing op bezwaar*.

¹³⁶ Raad van State (17-07-2019). *Uitspraak hoger beroep*.

¹³⁷ Gemeente Ermelo (22-10-2019). *Beslissing op bezwaar*.

¹³⁸ Raad van State (06-01-2021). *Uitspraak hoger beroep*.

¹³⁹ Stichting WRBT (11-06-2020). *Verzoek tot handhaving palletopslag*.

¹⁴⁰ Gemeente Ermelo (02-11-2020). *Herstelbesluit opleggen last onder dwangsom pallets tot 2850 m2*.

in de communicatie, kon daarover worden overlegd met de toenmalige burgemeester en betrokken wethouder en indien nodig ook met medewerkers communicatie.

- / In overleggen tussen ambtenaren en bestuurders was blijkens gesprekken duidelijk dat het college sterk op de lijn van legalisatie voor het bedrijf zat. In gesprekken wordt dit geïllustreerd met voorbeelden waarin er een ambtelijk advies tot handhaving werd gedaan en het toenmalig college op basis van haar bevoegdheid anders besloot.
- / Net zoals in andere handhavingstrajecten, stond in het dossier de juridische basis voor de gemeente centraal in besluitvorming. Deze lijn werd ook vastgehouden in de communicatie met de ondernemer en in de informatievoorziening aan de raad door middel van memo's of beantwoording van raadsvragen.¹⁴¹ Doordat er echter werd gekozen voor een lijn waarin het traject richting legalisatie parallel verliep aan handhaving, ontstond een onduidelijke situatie voor ondernemer en inwoners. Achteraf had hier volgens gesprekspartners een andere lijn in kunnen worden gekozen.
- / Betrokkenen vinden het lastig te verklaren waarom het verplaatsingsonderzoek zo lang op zich heeft laten wachten en of hierin een tekortkoming in het ambtelijk-bestuurlijk samenspel is aan te wijzen. Verschillende mogelijke verklaringen worden genoemd, waaronder de krappe capaciteit van de gemeente op het gebied van ruimtelijke ordening, maar ook de mogelijkheid dat het college het dossier te complex vond om zich aan te branden.
- / Raadsleden geven aan dat de dossiers Tomassen Duck-To en Ten Hove zijn ingebed in een breder vraagstuk over de inrichting van het omliggende gebied. De focus op de details in deze dossiers belet zowel de raad als het college om een visie te ontwikkelen over hoe het gebied zich op langere termijn dient te ontwikkelen. Hoewel besluitvorming waar dat nodig is steeds wordt voorgelegd aan de raad, heeft het college het primaat in het bepalen van de lijn die de gemeente kiest. Bestuurders nemen daardoor de vrijheid om beslissingen te nemen en de raad heeft dan het gevoel buitenspel te staan. De raad heeft in het dossier tegelijkertijd niet het initiatief genomen om de regie naar zich toe te trekken.
- / Daarnaast geven raadsleden aan dat inhoudelijke informatie over het dossier wel werd gedeeld in het vertrouwelijke fractievoorzittersoverleg, maar dat deze informatie vanwege het vertrouwelijke karakter niet werd gedeeld met andere raadsleden. Dit gold ook voor andere dossiers waarbij handhaving een rol speelde. Doordat informatie niet altijd inzichtelijk was, had de raad moeite om grip te krijgen op het dossier. Ter ondersteuning is op een gegeven moment ook een extern adviseur benaderd om de raad te informeren over de juridische kaders.

6.2. Analyse

Balans tussen handhaving en legalisering

In dit dossier zijn er tegengestelde belangen: een ondernemer die zijn bedrijf uitbreidde en graag legalisatie van de uitbreiding wil, en een groep omwonenden die omwille van de door hen ervaren overlast en veiligheid in de buurt graag zien dat het bedrijf terugkeert naar de omvang van 1987. De gemeente heeft hierbij van het begin af aan ingezet op legalisering van de bestaande situatie en heeft deze insteek ook na juridische procedures lange tijd volgehouden. Na het handhavingsverzoek

¹⁴¹ Gemeente Ermelo (17 september 2019) - *Informatiememo Verkenning toekomstscenario's Haspelstrook en handhaving pallet- en timmerfabriek*; Gemeente Ermelo (30 april 2020) - *Informatiememo raadsvragen CDA haalbaarheidsstudie Haspel*; Gemeente Ermelo (17 augustus 2020) - *Informatiememo raad inzake dossier Haspel*.

van de stichting WRBT in de zomer van 2020 en de uitspraak van de Raad van State begin 2021, is het college toch overgegaan tot handhaving, in weerwil van wat eerder was besproken met de ondernemer. Net als bij het dossier Tomassen Duck-To heeft het gepaard gaan van handhaving en legalisering volgens de betrokken inwoners en ondernemer uiteindelijk geleid tot een situatie die ongewenst is voor alle partijen: er is blijvende overlast voor omwonenden, en de ondernemer loopt zowel materiële als immateriële (reputatie)schade op door respectievelijk dwangsommen die de gemeente liever niet zou willen opleggen en berichtgeving in de media.

Belang van ondernemer versus het belang van omwonenden

De stichting WRBT rekent het de gemeente aan dat zij het belang van de ondernemer in dit geval voortrekt, en dat dit tegenstrijdig is aan wat de gemeente beweert: dat zij de belangen van de omwonenden en de ondernemer goed afweegt. De beeldvorming dat de gemeente meer coulance toont richting de ondernemer, valt te verklaren uit een aantal zaken. Zo spannen ambtenaren en het college zich lange tijd in om te zorgen voor legalisering in het dossier, ook in weerwil van juridische uitspraken. Daarnaast wordt handhavend optreden op strijdige situaties met het vigerende bestemmingsplan meerdere malen uitgesteld of zelfs van de baan geschoven, ook nadat omwonenden hierom verzoeken en door de bezwaarschriftencommissie of de rechter in het gelijk worden gesteld. Uiteindelijk worden omwonenden door de Raad van State in het gelijk gesteld, waarna het college alsnog handhavend op moet treden.

Lange doorlooptijd van het dossier

In het dossier zijn er vaak lange doorlooptijden van procedures zoals vergunningaanvragen en handhavingsverzoeken. De tijd tussen het indienen van een aanvraag of verzoek en de uiteindelijke beslissing van het college is vaak erg lang, wat door de stichting WRBT wordt gezien als trainen van het proces en het geven van langere tijd aan de ondernemer om legalisering rond te krijgen. Hoe langer de tijd voortduurt, hoe groter immers het zicht op legalisatie wordt. Daarnaast heeft het lange tijd uitblijven van een verplaatsingsonderzoek alsmede de juridische procedures geleid tot een volgens betrokkenen onnodig lange doorlooptijd van het dossier, wat volgens de stichting heeft geleid tot onnodig verlengen van (door hen ervaren) overlast en volgens de ondernemer heeft geleid tot ongewenste negatieve aandacht voor zijn bedrijf en onzekerheid, zowel zakelijk als privé.

Omwonenden en ondernemer voelen zich niet serieus genomen

Uit gesprekken komt naar voren dat omwonenden, verenigd in de stichting WRBT, zich in dit dossier op verschillende momenten niet serieus genomen voelden door de gemeente. Voorbeelden zijn persoonlijke overleggen met collegeleden en ambtenaren, waarbij wel naar omwonenden werd geluisterd, maar zelden inhoudelijk werd gereageerd. Een ander voorbeeld is een recente vergadering van de gemeenteraad over het verplaatsingsonderzoek, waarbij na een inspraakreactie van de stichting geen aanvullende vragen werden gesteld. Waar de ondernemer aanvankelijk het gevoel had dat de gemeente hem op een constructieve wijze benaderde door het gesprek aan te gaan en afspraken te maken over legalisatie, ontstond gedurende het verloop van het dossier het gevoel dat de gemeente bewust beslissingen voor zich uitschoof en de ondernemer hiermee benadeelde.

6.3. Toetsing aan de normen

In deze paragraaf worden de bevindingen uit het dossier getoetst aan het normenkader en worden er deelconclusies op dossierniveau geformuleerd.

Toetsing normen

Hieronder wordt steeds in de linker kolom van de tabel de norm vermeld, en wordt in de rechter kolom aangegeven in hoeverre de gemeente aan deze norm heeft voldaan.

Norm	Toetsing
Open en duidelijk	
Transparant <i>De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.</i>	<p>In dit dossier heeft het college steeds middels schriftelijke middelen informatie verstrekt aan de ondernemer en de stichting WRBT over besluitvorming van het college met betrekking tot toezicht en handhaving. Hoewel de argumentatie van het college in schriftelijke documentatie wel te traceren is, verandert de argumentatie om niet te handhaven verschillende keren. Dit maakt het handelen van het college voor zowel de ondernemer als de stichting niet navolgbaar en inzichtelijk. Dat geldt ook zeker voor het lange tijd uitblijven van het verplaatsingsonderzoek (al heeft de provincie hier ook een rol in gehad).</p>
Goede informatievoorziening <i>De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.</i>	<p>Het college heeft op diverse momenten (bijvoorbeeld bij toezicht en handhaving) op eigen initiatief richting de ondernemer proactief informatie gedeeld. Tegelijkertijd komt uit gesprekken en documentatie terug dat het vaak de ondernemer en de stichting WRBT zijn die de gemeente verzoeken om informatie, voordat informatie wordt gedeeld. De factor 'tijd' speelt hierin ook een rol. Waar de ondernemer en de stichting steeds op korte termijn een vervolg verwachten, laat gemeentelijk handelen vaak lang op zich wachten.</p>
Luisteren naar de burger <i>De overheid luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt.</i>	<p>Hoewel er zowel met de ondernemer als met omwonenden verschillende gesprekken zijn gevoerd gedurende het verloop van het dossier, voelt zowel de ondernemer als de stichting WRBT zich onvoldoende meegenomen en gehoord door de gemeente in haar handelen. Zowel de ondernemer als de stichting geeft aan dat het college en/of ambtenaren op bepaalde momenten niet het gesprek aangingen of afhoudend reageerden op verzoeken om informatie. De stichting noemt als voorbeeld dat het college richting bepaalde omwonenden aangaf dat zij in de ogen van de gemeente geen belanghebbende waren, omdat zij net een paar meter te ver van het bedrijf af woonden.</p>
Goede motivering	<p>In zowel de gedoogbeschikking als bij collegebesluiten omtrent het al dan niet</p>

De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

handhaven geeft het college steeds weer welke wet- en regelgeving van toepassing is. Tegelijkertijd wordt de motivering van het college voor zijn handelen voor de stichting lastig navolgbaar nadat de gemeente haar argumentatie voor het niet handhaven verandert. Voor zowel de stichting als de ondernemer was het daarnaast niet duidelijk waarom de uitslag van het verplaatsingsonderzoek zo lang op zich liet wachten.

Respectvol

Bevorderen van actieve deelname door de burger

De overheid betreft de burger zoveel mogelijk actief bij haar handelen.

Zowel de stichting WRBT als de ondernemer voelt zich in dit dossier onvoldoende meegenomen door het college en ambtenaren, ondanks het feit dat met name met de ondernemer regelmatig gesprekken zijn gevoerd over mogelijke legalisatie van de situatie. Over het algemeen kan gezegd worden dat de gemeente, en dan met name het college, zich weinig actief heeft opgesteld in dit dossier in het betrekken van externen (en zeker de stichting WRBT). Van proactieve communicatie was nauwelijks sprake.

Fatsoenlijke bejegening

De overheid respecteert de burger, behandelt hem fatsoenlijk en is hulpvaardig.

Gemeentelijke ambtenaren hebben zich richting zowel de ondernemer als de stichting WRBT respectvol opgesteld. Tegelijkertijd ervaren zowel de ondernemer als omwonenden dat de gemeente in brede zin zich vaak stug opstelde en niet openstond voor hun argumentatie. In het geval van de ondernemer kwam dit met name naar voren in de correspondentie over het haalbaarheidsonderzoek in de periode 2017-2020, en in het geval van de WRBT kwam dit naar voren tijdens gesprekken met het college en de raad.

Fair play

De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken.

Zowel de ondernemer als de stichting WRBT heeft op verschillende momenten, zowel binnenskamers als in het openbaar, gelegenheid gekregen om zijn standpunt en bijbehorende feiten naar voren te brengen. Tegelijkertijd hebben beide het gevoel dat het college een eigen koers voer en weinig ruimte bood voor hun perspectief. In schriftelijke communicatie over besluiten door het college werden geadresseerden altijd gewezen op de mogelijkheid om een bezwaar of beroep in te dienen.

Evenredigheid

Volgens de stichting WRBT heeft de gemeente onevenredig gehandeld in het dossier door

<p><i>De overheid kiest om haar doel te bereiken een middel dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.</i></p>	<p>meer oog te hebben voor de ondernemer dan voor de leefbaarheid en veiligheid in de buurt. De ondernemer geeft op zijn beurt aan dat zijn bedrijf veel materiële en immateriële (beeldvorming) schade heeft opgelopen door de lange doorlooptijd van het dossier.</p>
<p>Betrokken en oplossingsgericht</p>	
<p>Maatwerk</p> <p><i>De overheid is bereid om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.</i></p>	<p>De gemeente was duidelijk bereid om in het geval van de ondernemer middels een gedoogbeschikking ongewenste consequenties voor de ondernemer te voorkomen. De stichting WRBT verwijt dit de gemeente ook: de gemeente is bereid voor de ondernemer af te wijken van de regelgeving, maar niet voor de omwonenden. De ondernemer heeft echter het gevoel dat de gemeente langere tijd toezeggingen richting zijn bedrijf heeft gedaan met het oog op legalisering, die uiteindelijk niet zijn waargemaakt door het voortdurend uitstellen van beslissingen.</p>
<p>Samenwerking</p> <p><i>De overheid werkt op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids-) instanties samen en stuurt de burger niet van het kastje naar de muur.</i></p>	<p>Nadat de provincie de gemeente vroeg om een verplaatsingsonderzoek uit te laten voeren, lijkt de gemeente hier lange tijd geen actie op te hebben ondernomen (al had de provincie hier zelf ook een rol in). Door de lange doorlooptijd van het dossier hebben de ondernemer en de stichting WRBT daarnaast steeds te maken gehad met verschillende contactpersonen. Dit was niet bevorderlijk voor de continuïteit van het contact en leidde op momenten tot problemen in de communicatie.</p>
<p>Coulante opstelling</p> <p><i>De overheid stelt zich coulant op als zij fouten heeft gemaakt. Zij heeft oog voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden en belast de burger niet met onnodige en ingewikkelde bewijsproblemen en procedures.</i></p>	<p>Het college heeft volgens omwonenden star gehandeld door ondanks adviezen van de bezwaarschriftencommissie, uitspraken van de rechtbank en de Raad van State, de eigen gekozen weg te volgen. Fouten werden niet toegegeven. De ondernemer verwijt de gemeente het dossier onnodig te hebben laten escaleren door lange tijd geen uitkomst te bieden, terwijl dat aanvankelijk wel werd beloofd.</p>
<p>Voortvarendheid</p> <p><i>De overheid handelt zo snel en slagvaardig mogelijk.</i></p>	<p>Het college lijkt in dit dossier ten aanzien van het verplaatsingsonderzoek en reacties op bezwaren en beroepen niet snel of slagvaardig te hebben gehandeld. Ten aanzien van het verplaatsingsonderzoek lijkt in de ervaring van de ondernemer en de stichting WRBT sprake van bewust uitstel, terwijl in het geval van bezwaren en beroepen het college steeds wachtte tot de uiterste datum om te reageren.</p>

	Dit laatste heeft ook geleid tot een ingebrekestelling van de gemeente door de stichting.
De-escalatie <i>De overheid probeert in haar contacten met de burger escalatie te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel.</i>	Hoewel zowel het college als ambtenaren zich in de contacten met de ondernemer en de stichting WRBT over het algemeen professioneel hebben opgesteld, en met name richting de ondernemer aangaven graag een oplossing te willen vinden, vinden de ondernemer en de stichting dat de gemeente het dossier onnodig heeft laten escaleren.
Eerlijk en betrouwbaar	
Integriteit <i>De overheid handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waarvoor deze is gegeven.</i>	De gemeente lijkt in het dossier geen misbruik te hebben gemaakt van positie, bevoegdheden en middelen. Wel heeft het lange verloop van en de stagnatie in het dossier door het niet handelen van de gemeente geleid tot wantrouwen bij zowel de ondernemer als de stichting WRBT.
Betrouwbaar <i>De overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en geeft gevolg aan rechterlijke uitspraken.</i>	Na de gedoogbeschikking en het verplaatsingsonderzoek bestond bij de ondernemer de verwachting dat er op relatief korte termijn zicht zou zijn op legalisatie, zoals aanvankelijk ook besproken. Uiteindelijk heeft het dossier langer geduurd dan van tevoren aangegeven en is het tegendeel van legalisatie het geval. Het college heeft in reactie op rechterlijke uitspraken meermaals de (juridische) argumentatie gewijzigd en met die gewijzigde argumentatie opnieuw hetzelfde besluit genomen. Deze wijze is tijdens gerechtelijke procedures bekritiseerd en heeft tot wantrouwen geleid bij de stichting WRBT. Hoewel gemeentelijke ambtenaren aangeven in dit dossier onpartijdig te hebben gehandeld, zonder vooroordelen, geeft zowel de ondernemer als, de eigenaar van Jacarja en de stichting WRBT (hoewel om verschillende redenen) aan dat de gemeente in hun ogen zich partijdig heeft opgesteld in het dossier. In de interviews komt het dilemma ter sprake dat handhaving in dit dossier de (gedeeltelijke) legalisatie in de weg zit.
Onpartijdigheid <i>De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen.</i>	
Redelijkheid <i>De overheid weegt de verschillende belangen tegen elkaar af voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.</i>	Het college heeft lange tijd niet gehandhaafd op de palletfabriek en gaf hier na verschillende bezwaren en bij opeenvolgende procedures verschillende redenen voor. De vraag kan gesteld worden in hoeverre deze gang van zaken redelijk is geweest. Hoewel in de belangenafweging steeds het belang van de

<p>Goede voorbereiding</p> <p><i>De overheid verzamelt alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen.</i></p>	<p>ondernemer lijkt te prevaleren voor de gemeente, heeft de uiteindelijke uitkomst van het verplaatsingsonderzoek geleid tot een situatie die zowel voor de ondernemer als omwonenden ongunstig is.</p> <p>In het kader van het verplaatsingsonderzoek is er blijkens gesprekken actief informatie opgevraagd door ambtenaren. Tegelijkertijd heeft het college pas laat gereageerd op inbreng van de ondernemer nadat deze zelf een haalbaarheidsonderzoek liet uitvoeren en lijkt het college uiteindelijk niets met deze informatie te hebben gedaan. Uit het gesprek met het college blijkt deze informatie door de toenmalige wethouder niet doorgespeeld te zijn naar de rest van de organisatie.</p>
<p>Goede organisatie</p> <p><i>De overheid zorgt ervoor dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld.</i></p>	<p>De gemeentelijke documentatie en administratie zijn in dit dossier grotendeels op orde. Een uitzondering hierop vormt het door de ondernemer zelf uitgevoerde haalbaarheidsonderzoek. Dit is lange tijd zoek geweest. In de huidige collegeperiode is het boven tafel gekomen, maar als ontoereikend beoordeeld. Tegelijkertijd heeft het lang geduurd voor het college met een openbare versie van het verplaatsingsonderzoek kwam. Eind 2020 heeft de gemeente een handhavingsbesluit hersteld om een fout in de formulering van het besluit (één van de gronden) te herstellen.</p>
<p>Professionaliteit</p> <p><i>De overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten.</i></p>	<p>Gemeentelijke ambtenaren geven aan in dit dossier zo zorgvuldig mogelijk te hebben gehandeld, met het oog op transparantie, betrouwbaarheid en professionaliteit. Tegelijkertijd hebben de stichting WRBT en de ondernemer de ervaring dat dit onvoldoende gebeurd is.</p>

Deelconclusies op dossierniveau: Pallet- en Timmerfabriek Ten Hove

Open en duidelijk

De gemeente heeft in dit dossier transparant gehandeld. Schriftelijke informatie is verstrekt aan extern betrokkenen. Wel veranderde de argumentatie om niet te handhaven verschillende keren. Dit maakt de navolgbaarheid van de besluitvorming voor de extern betrokkenen slecht. De gemeente en externen hebben een andere beleving over of de gemeente hen voldoende heeft meegenomen en gehoord in dit dossier. Geluisterd naar wat zij belangrijk vonden is er wel. Zowel de ondernemer als de stichting WRBT heeft op verschillende momenten, zowel binnenskamers als in het openbaar, gelegenheid gekregen om zijn standpunt en bijbehorende feiten naar voren te brengen.

Respectvol

Gezegd kan worden dat de gemeente, en dan met name het college, zich weinig actief heeft opgesteld in dit dossier in het betrekken van externen (dit geldt zwaarder richting de stichting WRBT dan richting de ondernemer). Van proactieve communicatie was nauwelijks sprake. De bejegening was netjes en respectvol. Wel heeft zowel de ondernemer als de stichting WRBT terughoudendheid ervaren in de houding van de gemeente tijdens het contact dat er was. In hun beleving stond de gemeente vaak niet open voor hun argumentatie. Bij hen overheerst het gevoel dat het college een eigen koers voer. Volgens de stichting WRBT heeft de gemeente onevenredig gehandeld in het dossier door meer oog te hebben voor de ondernemer dan voor de leefbaarheid en veiligheid in de buurt. De ondernemer geeft op zijn beurt aan dat zijn bedrijf veel materiële en immateriële (beeldvorming) schade heeft opgelopen door de lange doorlooptijd van het dossier.

Betrokken en oplossingsgericht

In dit dossier heeft de gemeente duidelijk oog gehad voor de specifieke omstandigheden van de ondernemer. Er is hem maatwerk geboden, bijvoorbeeld met de gedoogbeschikking. Deze coulante opstelling heeft echter negatieve consequenties gehad voor de omwonenden – deels verenigd in de stichting WRBT. Zij zijn van mening dat de gemeente onvoldoende handhavend heeft opgetreden in dit dossier. Fouten werden niet toegegeven. De stichting schetst het patroon dat de gemeente op verschillende momenten in het dossier bij een verschil van mening direct verwees naar de juridische mogelijkheden – in plaats van middels een gesprek tot een gezamenlijke oplossing te proberen te komen. Op die momenten verminderde en verzakelijkte het onderlinge contact ook direct. De gemeente heeft zich in dit dossier weinig voortvarend opgesteld. Beide zaken hebben eraan bijgedragen dat het dossier geëscaleerd is.

Eerlijk en betrouwbaar

Het lange verloop van en de stagnatie in het dossier door het niet-handelen van de gemeente heeft tot veel wantrouwen geleid bij zowel de ondernemer als de stichting WRBT: beide voelen zich benadeeld. Geconstateerd kan worden dat deze langlopende kwestie, waarin het belang van de ondernemer lijkt te prevaleren voor de gemeente, voor alle externen ongunstig heeft uitgepakt. Over het feit of er in dit dossier sprake is geweest van een (on)partijdige houding van de gemeente verschillen betrokkenen van mening. Zowel de ondernemer als de stichting geeft aan dat de gemeente niet eerlijk en oprecht heeft gehandeld. Gemeentelijke ambtenaren geven aan zo zorgvuldig mogelijk te hebben gehandeld. Door de toenmalige burgemeester zijn in dit dossier richting de ondernemer mondeling verwachtingen gewekt die later niet waargemaakt konden worden.

7. Overkoepelende conclusies

Dit hoofdstuk bevat overkoepelende conclusies voor de drie dossier tezamen, en daarop volgend conclusies mede in het licht van de beleidskaders.

Conclusies ten aanzien van de drie langlopende dossiers

Open en duidelijk

In alle drie de dossiers is de gemeente transparant geweest in de communicatie richting externen. Tegelijkertijd geven diezelfde externen in alle drie de dossiers aan dat deze communicatie op inhoud voor hen veelal niet duidelijk was. De uitleg was beperkt en / of de onderbouwing (waarom niet tot handhaving overgegaan wordt, waarom een bewaarschrift wordt afgewezen) was voor hen niet navolgbaar. Geconstateerd kan worden dat alle externen op diverse momenten de gelegenheid hebben gehad om hun standpunt aan de gemeente toe te lichten (ook aan de raad). In alle drie de dossiers hebben gemeente (ambtelijke organisatie, college) en externen (ondernemers, omwonenden verenigd in een stichting) een andere beleving of externen voldoende gezien en gehoord zijn door de gemeente.

Respectvol

In twee dossiers, Tomassen Duck -To en Ten Hove, kan geconstateerd worden dat de gemeente, en dan specifiek het college, zich weinig pro-actief heeft opgesteld in het bereiken en betrekken van externen. In het derde dossier, Bar Twinns, heeft de gemeente de ondernemer op diverse momenten wel pro-actief geïnformeerd, bijvoorbeeld over procedurele mogelijkheden. In alle drie de dossiers geven externen aan zich op bepaalde momenten niet serieus genomen gevoeld te hebben door de gemeente. Zij doelen dan met name op de gesprekken die specifiek met de toenmalig burgemeester hebben plaatsgevonden. Twee ondernemers, in de dossiers Ten Hove en Bar Twinns, zijn van mening benadeeld te zijn door de gemeente. In één dossier, Tomassen Duck-To, voelt de betrokken stichting zich respectloos behandeld doordat zij tegen verwachting in niet in de gelegenheid werden gesteld om tijdens de raadsvergadering met de raadsleden in gesprek te gaan over hun standpunt.

Betrokken en oplossingsgericht

Geconstateerd kan worden dat de gemeente verschillend heeft gehandeld richting ondernemers in het bieden van maatwerk (bijvoorbeeld in de vorm van een gedoogbeslissing). Voor twee dossiers, Tomassen Duck-To en Ten Hove, geldt dat het schipperen tussen handhaving en legaliseren tot veel onduidelijkheid heeft geleid bij de betrokken stichtingen. Alhoewel de wettelijke termijnen gehaald werden in de dossiers kan geconstateerd worden dat de gemeente niet erg voortvarend gehandeld heeft. Dit in combinatie met het feit dat de gemeente relatief snel voor de juridische weg koos heeft ervoor gezorgd dat het contact met externen aanzienlijk verminderde en verzakelijkte in de dossiers. Beiden helpen niet om spoedig tot een oplossing te komen, en hebben de dossiers mogelijk onnodig geëscaleerd.

De twee betrokken stichtingen (WRBT en DOEH) en één ondernemer (dossier Bar Twinns) zijn negatief over de mate waarin de gemeente zich coulant dan wel constructief heeft opgesteld richting hen. In alle drie de dossiers is er sprake van een meervoudige correctie op het handelen van de gemeente door een onafhankelijk orgaan (van bezwaarschriftcommissie tot Raad van State).

Eerlijk en betrouwbaar

In alle drie de dossiers geven externen aan van mening te zijn dat de gemeente, en dan met name de toenmalig burgemeester, partijdig heeft gehandeld. In twee dossiers, Tomassen Duck-To en Ten Hove, in het voordeel van de ondernemer (en in het nadeel van omwonenden), in één dossier, Bar Twinns, in het nadeel van de ondernemer (hier zijn geen omwonenden bij betrokken). Het lijkt alsof de gemeente niet handhavend wil optreden, zo geven stichtingen WRBT en DOEH aan. De gemeente zelf (ambtelijke organisatie, college) geeft aan dat er geen sprake is geweest van partijdig handelen, en dat zij altijd zorgvuldig gehandeld heeft.

Wat wel door iedereen (gemeente én externen) erkend wordt, is dat er in de dossiers door de toenmalig burgemeester verwachtingen zijn gewekt richting ondernemers die later niet waargemaakt konden worden. Met negatieve consequenties voor alle partijen. Dit heeft het wantrouwen van de externen in de gemeente vergroot.

Tot slot

Inmiddels is er in de drie dossiers sprake van een impasse, die ontstaan is door lange periodes van afwachten en niet handelen door de gemeente. Dit heeft ertoe geleid dat ondernemers én inwoners het vertrouwen in de gemeente grotendeels verloren hebben. Zeker nadat bleek dat de gemeente de uitspraken van deze onafhankelijke organen naast zich neer legde, of het besluit - na aanpassing van de argumentatie - opnieuw nam. Ook trekken de externen de correctheid van de argumentatie zelf in twijfel. Duidelijk was hij voor hen in ieder geval niet. Hoe langer de dossiers voortduurden, hoe lager de bereidheid leek van de gemeente om diens handelen toe te lichten.

Terugkijkend op het hele traject, verliep het contact tussen de gemeente en externen aanvankelijk wel goed. Er werd een gesprek gevoerd, de manier waarop het gesprek verliep is door alle partijen als positief ervaren. Later verslechterde het contact. Wat hier negatief aan heeft bijgedragen is het uitgangspunt van de gemeente om tijdens lopende bezwaar- en beroep procedures niet op andere wijze in gesprek te gaan met externen. Mondeling contact was niet tot nauwelijks meer mogelijk wanneer er procedures opgestart waren. Dit leidde daarnaast tot verzakelijking van het contact.

Over de momenten waarop gemeente en externen wel met elkaar in gesprek zijn gegaan is het beeld ontstaan van ongelijkwaardige gespreksverhoudingen. Voornamelijk wanneer het gesprek gevoerd werd met de toenmalig burgemeester. Uit alle dossiers komen signalen naar voren van een inwoner of ondernemer die zich niet serieus genomen of zelfs onder druk gezet voelt. Positief zijn externen over gesprekken die zij met enkele, individuele ambtenaren hebben gevoerd.

De 'zicht op legalisering' was in twee van de drie dossiers, Tomassen Duck-To en Ten Hove, onderdeel van de argumentatie om niet te handhaven. De noodzaak om te handhaven vanuit een rechtmatigheidsaspect en de wens om te legaliseren (naast dat het ook juridisch verplicht is om bij een handhavingsverzoek onderzoek te doen naar de mogelijkheden), onder andere vanuit economisch belang en eerdere toezeggingen, houden elkaar in een klem. Dit leidt tot een impasse in gemeentelijk handelen, dit heeft uiteindelijk negatieve consequenties voor alle betrokkenen. De situatie wordt door externen zelfs omschreven als 'traineren van het proces'.

Conclusies ten aanzien van de ontwikkeling van een beleidskader

Het huidige beleid biedt een actuele basis voor samenwerking binnen de gemeente en met de samenleving, maar heeft onvoldoende status

Met de ontwikkeling van een beleidskader - zoals de ontwikkelagenda, het communicatiebeleidsplan en het participatieplan omgevingswet - heeft de gemeente de eerste 'piketpaaltjes' uitgezet om in de nabije toekomst met de samenleving samen te werken op een manier die recht doet aan huidige ontwikkelingen en trends op het gebied van communicatie en participatie. Een participatieverordening

of een ander door de raad vastgesteld strategiedocument ontbreekt (nog), maar op ambtelijk niveau zijn er documenten die een visie én concrete spelregels vastleggen. Deze visie sluit aan bij de landelijk geldende trends 'netwerkgemeente' en 'van buiten naar binnen halen' (hierover later meer). Ook de set spelregels ademt kennis van zaken uit: er is een afwegingskader, en de gangbare 'participatieladder' van Partners & Pröpper wordt als instrument ingezet. Al moet ook gezegd worden dat een extra concretiseringsslag wel gewenst zou zijn, bijvoorbeeld op het gebied van datagedreven en doelgroepgericht werken en een passende middelenkeuze op het gebied van participatie (ook hierover later meer). Daarnaast is nog niet al het beleid formeel vastgesteld of zelfs bekend gemaakt bij het college en de raad en betreft het daarmee ambtelijke stukken. De piketpaaltjes staan er, maar hebben nog onvoldoende formele status, bekendheid en daarmee onvoldoende betekenis voor het handelen van de gemeente Ermelo.

Het internaliseren van de ontwikkelagenda en de visie op Ermelo als netwerkgemeente komt langzaam op gang

In de dossiers is er van samen optrekken onvoldoende sprake. De raad ervaart in de dossiers op afstand te staan en te worden gehouden door de organisatie en het college of de toenmalig burgemeester. De organisatie ziet zich in drie dossiers geconfronteerd met bestuurlijke toezeggingen die zijn gedaan (mondeling of schriftelijk) of verwachtingen die zijn gewekt, zonder basis in wet- en regelgeving of onderzoek en moet handelen in een situatie waarin handhaving en onderzoek naar legalisering samenlopen. In de dossiers is terug te zien dat de gemeente deels hierdoor meerdere keren in een impasse terecht komt.

Kijkend naar de drie stappen uit de ontwikkelagenda in relatie tot de bevindingen uit de dossiers, zien we het volgende:

Verbinding tussen de gremia

- In de dossiers heeft het aan verbinding ontbroken, terwijl er wel wens was om meer samen op te trekken (vanuit organisatie naar college, vanuit raad naar organisatie en college).
 - De werkwijze in het betrekken van de raad rondom vertrouwelijke informatie (al dan niet i.r.t. individuele cases) is als onprettig en ondemocratisch ervaren. Er was geen openbaar debat mogelijk, of mogelijkheid om informatie in de fractie te kunnen delen door de fractievoorzitters. De raad voelde zich op momenten overvallen door inhoud en proces. Raadsleden werden geconfronteerd met barrières om vragen te stellen aan ambtenaren en toenmalig burgemeester met betrekking tot de dossiers.
 - Over het algemeen voelen betrokken ambtenaren dat er naar buiten toe één lijn wordt vertolkt vanuit de gemeente. Tegelijkertijd is het moeilijk om als ambtenaar het gesprek aan te moeten gaan met inwoners over keuzes die niet per se voortvloeien uit ambtelijke advisering aan het college. Of wanneer zowel college als raad niet kunnen uitleggen waarom een situatie is ontstaan en wat daaraan gedaan gaat worden.
 - Het college heeft te maken met het vinden van een balans in het bieden van transparantie en verantwoording richting de raad en het vertrouwelijk behandelen van informatie uit individuele dossiers. De berichtgeving in de media over de drie dossiers heeft een negatief effect gehad op het samenspel tussen raad en college, waarbij het college niet altijd volledig openheid van zaken kon geven (vanwege de vertrouwelijkheid van de informatie).
 - In het rapport van de NSOB wordt geconcludeerd dat er sprake is van botsende bestuursstijlen en dat de wethouders zich terug trekken op hun eigen portefeuilles.

Tussen wethouders en de toenmalig burgemeester is spanning ontstaan die resulteert in het vertrek van deze burgemeester.

- Er zijn wel al eerste stappen gezet in het verbinden van de gremia. Dat zit ten eerste in de ontwikkeling van de kaders die in dit onderzoek zijn betrokken en eveneens in het initiatief van de raad om meerdere commissies met wisselende samenstelling van raadsleden te hanteren (conform de Ontwikkelagenda), zodat informatie wat meer verspreid over de raad raakt, in plaats van altijd onder hetzelfde kleine groepje wordt verspreid (met name de fractievoorzitters). Het zit ook in de borging van een navolgbaar en democratisch proces, bijvoorbeeld de introductie van het BOB-model en notuleren tijdens bijpraatsessies fractievoorzitters.

Ontwikkeling gemeenschappelijk begrippenkader

- Op basis van de gesprekken blijkt dat er nog een flinke stap te zetten is in het ontwikkelen van een gemeenschappelijk begrippenkader. Er zijn impliciete waarden waar vanuit individuele ambtenaren en raadsleden werken. Er bestaan abstracte uitgangspunten zoals 'vriendelijk', 'transparant' en 'met respect' die als logisch en vanzelfsprekend worden ervaren, maar die geen basis hebben in een gemeenschappelijk kader of zijn uitgewerkt. Voor zover uit het onderzoek naar het onderzoek naar voren is gekomen, worden ambtenaren niet getraind door bijvoorbeeld het team Communicatie (op gebied van communicatie en participatie). Volgens gesprekspartners is er geen afstemming tussen de algemene gemeentelijke communicatie en de raadscommunicatie.
- Er zijn wel initiatieven om tot een gemeenschappelijk begrippenkader te komen. Met de start van de Maatschappelijke raadsagenda Ermelo wordt er wel ervaring opgedaan met het verbinding maken en gemeenschappelijke werkwijzen en begrippen. Dit is nu nog wat geforceerd - men moet daar nog een werkwijze voor ontwikkelen - maar moet vanzelfsprekend worden. Ook de recent opgerichte focusgroep van de raad is een goede stap.

Verbinding met de samenleving

- De sturing op verbinding met de samenleving is nog onvoldoende. In de dossiers is de relatie aan de start goed: veel contact door middel van informeel gesprek met belanghebbenden. Naarmate de dossiers vorderen wordt de verbinding (soms onnodig) minder en zakelijk (in verband met juridische procedures). De gemeente wisselt in de dossiers tussen de perspectieven rechtmatige overheid en netwerkende overheid. Het afwisselen van deze stijlen op zichzelf is niet problematisch (en wordt zelfs erkend door PLB/NSOB als 'gewoon'), maar die wisseling komt niet vanuit een strategische overweging en leidt daardoor deels tot de eerder genoemde impasse.
- De doelen en ambities die de gemeente Ermelo heeft geformuleerd ten aanzien van de verbinding met de samenleving hebben nog onvoldoende formele status en zijn daarnaast onvoldoende bekend binnen college, raad en vakafdelingen. Met de ontwikkeling van de kaders is wel een mooie basis gelegd, die aansluit op landelijke ontwikkelingen en trends.

Communicatiebeleidsplan heeft geen formele status

Het communicatieplan wordt enkel gebruikt door de afdeling communicatie zelf, daardoor blijven de vijf hoofdlijnen impliciet. Vanuit de afdeling wordt er wel in lijn van het kader gewerkt, maar dat is niet per sé duidelijk voor de vakafdelingen, college en raad. Vanuit het idee om met een gedeeld begrippenkader te werken (ontwikkelagenda), blijft hier iets liggen. Een aantal ontwikkelingen valt wel te duiden vanuit het kader van het communicatieplan, maar het communicatieplan heeft niet aan de basis van deze ontwikkelingen gelegen.

Het kader - wanneer vastgesteld en doorleefd door alle gremia - heeft wel waarde voor het toekomstig handelen van de gemeente. Het biedt een startpunt om in samenhang met de andere kaders de communicatie en participatie in te richten. In het licht van dit onderzoek zijn alle vijf de hoofdlijnen van belang om in de toekomst de in de dossier ervaren knelpunten te vermijden.

Gemeenteraad neemt initiatief om eerste stappen tot netwerkgemeente te zetten

De gemeenteraad heeft vanuit de kaders gezien veel initiatief getoond om te evalueren en verbeteringen in gang te brengen. Voorbeelden zijn eerder genoemd, zoals de MRE en de nieuwe vergaderstructuur, maar ook de inrichting van de twee commissies is hier een voorbeeld van. Tussen alle ambities in de kaders, de evaluatietrajecten en de initiatieven die reeds worden genomen, zijn veel parallellen te trekken. Enerzijds is dat een positieve constatering, omdat dit samenhang in het gemeentelijk handelen toont en toewerkt naar een gedeeld begrippenkader. Anderzijds schuilt hierin het risico dat er veel naast elkaar blijft lopen en de verbinding impliciet blijft, of er zelfs tegenstrijdige conclusies of handelingen uit voortvloeien.

In het volgende hoofdstuk wordt er gekeken naar het handelingsperspectief en aanbevelingen voor de gemeente Ermelo als het gaat om communicatie en samenwerking intern en extern.

8. Handelingsperspectief

8.1. De veranderende relatie tussen overheid en inwoners

De relatie tussen overheid en inwoners is anno 2021 aan het veranderen. Steeds vaker slaan gemeente en inwoners de handen ineen om maatschappelijke vraagstukken - groot en klein - op te lossen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (naar verwachting in 2022) wordt het betrekken van inwoners bij een project of initiatief ter verbetering van de leefomgeving zelfs verplicht.

Deze participatie 'in de geest' van de Omgevingswet gaat verder dan wat eerder 'interactieve beleidsvorming' werd genoemd. Steeds vaker is er sprake van overheidsparticipatie (initiatief komt uit de samenleving) als aanvulling op burgerparticipatie (gemeente neemt het initiatief). Passend bij de ontwikkeling naar een 'participatiesamenleving'. Maar ook als de gemeente zelf aan zet is, is er een trend gaande om meer co-creatie in een vroeg stadium van de beleidscyclus te organiseren, in plaats van plannen in een vergevorderd stadium voor te leggen aan inwoners die op dat moment alleen nog de laatste puntjes op de i mogen zetten. De steeds mondiger wordende inwoner neemt hier niet langer genoeg mee en eist meer zeggenschap in wat er in de eigen leefomgeving plaatsvindt. Online en sociale media helpen inwoners het virtuele podium te pakken en anderen te mobiliseren om ook een tegengeluid te laten horen.

In een participatiesamenleving is samenwerken met 'buiten' de nieuwe norm. Dit vraagt niet alleen van inwoners, bedrijven en andere organisaties iets anders (want de realiteit is ook dat niet iedere inwoner wil participeren), maar ook van de overheid zelf: raad, college, ambtelijke organisatie - ieder zal vanuit de eigen rol op een 'andere' manier moeten gaan werken. Principes als de inwoner centraal stellen en 'van buiten naar binnen' denken en werken, staan inmiddels op het vizier van de meeste Nederlandse gemeenten. We vinden ze ook terug in het beleidskader van de gemeente Ermelo. Dat is een mooie eerste stap. Onze constatering is wel dat de gemeente, en de afzonderlijke gremia - in de afstemming en uitrol van de genoemde principes nog werk te verrichten heeft. We bespreken zowel de interne als de externe kant.

8.2. Beschouwing op het intern en extern perspectief

Intern

Reeds in 2014 publiceerde het Planbureau voor de Leefomgeving (PLB) samen met de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) een essay getiteld 'Leren door te doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving'. In dit essay gaan ze in op de hiervoor geschetste veranderende relatie tussen overheid en samenleving.

Waar het volgens PLB en NSOB om draait is de volgende vraag: hoe wil je je als overheid verhouden tot een samenleving waarin inwoners en andere stakeholders 'met energie' (vandaar de titel) steeds vaker het initiatief nemen in het uitdenken en oplossen van maatschappelijke vraagstukken?¹⁴²

¹⁴² PLB en NSOB (2014) – Leren door te doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving, p. 20.

Inwoners die kansen en mogelijkheden zien, maar soms ook uit nood geboren in beweging komen. Vaak gaat het om initiatieven die (deels) passen bij de doelen die de overheid zelf ook heeft, maar soms ook niet – en blijkt er sprake te zijn van conflicterende belangen.

Om gemeenten hierbij een handvat te bieden, hebben PLB en NSOB vier rollen of perspectieven van het overheidshandelen uitgewerkt als sturingsmodel hoe de samenwerking met 'buiten' vorm te geven.¹⁴³

1. **Rechtmatige overheid.** Het perspectief van de klassieke overheid, waarin legitimiteit en rechtmatig handelen centraal staan. De verhouding met de samenleving is verticaal en krijgt vooral vorm via het bewaken van rechten en plichten.
2. **Presterende overheid.** In dit perspectief staat het marktdenken centraal. De verhouding met de samenleving is verticaal en krijgt vooral vorm via prestatieafspraken en transparantie.
3. **Netwerkende overheid.** In dit perspectief handelt de overheid niet geïsoleerd maar samen met anderen in een horizontale verhouding. Dit krijgt vorm in onderhandelingen en compromissen.
4. **Participerende overheid.** Een perspectief dat uitgaat van de 'veerkracht' van de samenleving. De overheid geeft ruimte en ondersteuning aan maatschappelijke initiatieven en werkt samen met georganiseerde en ongeorganiseerde partijen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht.

	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Netwerkende overheid	Participerende overheid
Doel-bepaling	Politieke primaat bij vaststelling publieke belangen	Politiek en betekenisgeving in afrekenbare prestatieafspraken	Maatschappelijk vaststelling in overleg tussen partners in het netwerk	Burgers en bedrijven ontwikkelen maatschappelijke waarde
Rol van beleid	Politieke ambities naar regels, procedures en inzet middelen	Politieke ambities naar managementafspraken en te realiseren prestaties	Maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde handelingspraktijken	Maatschappelijke initiatieven naar kaders en ondersteuning
Ambtenaar	Zorgvuldig, onpartijdig en integer	Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig	Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht	Ingehouden, beheerst, voorzichtig, verbindend
Organisatie van de overheid	Hiërarchisch, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit	Doelen, resultaten en prestatieafspraken	Verbondenheid en afstemming met netwerk van gevestigde actoren	Prudentie, afstandelijkheid, bescheidenheid
Sturing	Rechten en plichten uitoefenen, bureaucratisch	Prestatieafspraken, doelen vaststellen	Compromissen en akkoorden sluiten met overlegpartners	Vanuit publieke doelen maar aansluiting zoekend bij maatschappelijk initiatief

PLB en NSOB benadrukken dat in de praktijk de vier sturingsmodellen veelal naast elkaar bestaan, in wisselende combinaties. Afhankelijk van het vraagstuk blijft de klassieke variant dominant (rechtmatige overheid) terwijl voor ander vraagstukken het rechter deel van het model meer

¹⁴³ PLB en NSOB (2014) – Leren door te doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving, p. 20-22.

passend is (netwerkende of participerende overheid). Dat dit tot spanning leidt is een gegeven. Het is volgens Het PLB en NSOB de kunst om te herkennen welke vorm het meest past bij welke situatie.¹⁴⁴

Vanuit het onderzoek naar langlopende dossiers kan opgemerkt worden dat de gemeente Ermelo - in ieder geval in de drie bestudeerde dossiers - vooral het perspectief van de rechtmatige overheid heeft aangehouden, en dus vanuit een verticale verhouding met 'buiten' gewerkt heeft. Uiteraard heeft de overheid altijd en per definitie een taak bij het bewaken van legitimiteit en rechtsstatelijke principes - zo zeggen ook PLB en NSOB. Het stellen van regels en het handhaven van de wet behoren tot de kerntaken van de overheid en zullen in het publieke domein altijd een rol spelen. Maar dat betekent niet dat - op zijn minst - niet verkend zou kunnen worden in hoeverre deze verticale samenwerking aangevuld kan worden met horizontale samenwerking. Dit zou ertoe kunnen leiden dat doelbepaling (in de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk) niet vanuit de overheid top-down wordt ingezet maar ontstaat in overleg met maatschappelijke partners. Vertegenwoordigers van de samenleving krijgen zo een stem en praten als partners mee.¹⁴⁵

Over het sturingsmodel van de participerende overheid zeggen PLB en NSOB het volgende: de totstandkoming ervan wordt veelal belemmerd door het wantrouwen dat er in de samenleving is tegenover de overheid.¹⁴⁶ Dat wantrouwen speelt ook in de langlopende dossiers in Ermelo. In de drie bestudeerde dossiers kon het handelen van de gemeente Ermelo dan ook niet geduid worden als passend bij het perspectief van de participerende, of - net even wat minder ambitieus, maar wel passend bij de weg die de gemeente reeds heeft ingeslagen - een netwerkende overheid. Richting de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2022 verdient het de aanbeveling hier wel (of in ieder geval: meer) werk van te maken. Het opstellen van een participatieverordening is hierin een eerste stap. Niet in de laatste plaats omdat college en raad hiervoor samen om tafel moeten gaan zitten, om te overleggen wat ieders rol is in de toekomst, in het steeds groter en steeds belangrijker wordende gesprek met de samenleving.

Als raad moet je - uiteraard - niet op de stoel van het college gaan zitten. Maar de vinger aan de pols houden, zicht houden op hoe het college de samenwerking met 'buiten' vorm geeft, dat kan (en moet!) wel. Maar hoe dan? In ieder geval door intern het gesprek met elkaar aan te gaan en een gemeenschappelijk begrippenkader op te stellen over wat Ermelo als netwerkgemeente inhoudt. Dit is in 2017 al geadviseerd - nu is het tijd hier echt werk van te maken. Wat zijn ieders verwachtingen van de samenwerking met 'buiten'? Wat zijn do's en dont's? Et cetera.

Extern

Om als gemeente de inwoner centraal te kunnen stellen in je werkwijze is inzicht in wie je inwoners zijn, maar ook wat hun voorkeuren zijn bijvoorbeeld op het gebied van participatie en communicatie, noodzakelijk. Big data geven dit benodigde inzicht. Citisens - een label van **5.1.2e** van Naem - onderscheidt op basis van big data acht unieke groepen inwoners. Voor iedere groep is een betrokkenheidsprofiel opgesteld; hierbij zijn sociaal-demografische kenmerken uit gerenommeerde bronnen gecombineerd met eigen onderzoeksdata over: betrokkenheid van inwoners bij de eigen leefomgeving, hun vertrouwen in instituties, participatiegedrag en communicatievoorkeuren.

Zo krijgt iedere groep een eigen gezicht: van *Kritische Vernieuwers* tot *Zorgzame Senioren*. In een aparte bijlage is een overzicht opgenomen. Koppeling van genoemde databronnen vindt plaats via positie-6 postcode. Hierdoor kan voor iedere buurt, wijk, kern of gemeente in beeld gebracht worden welke betrokkenheidsprofielen er wonen.

¹⁴⁴ PLB en NSOB (2014) – Leren door te doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving, pp. 23-26.

¹⁴⁵ PLB en NSOB (2014) – Leren door te doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving, pp. 27-28.

¹⁴⁶ PLB en NSOB (2014) – Leren door te doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving, p. 29.

In Ermelo zijn vier betrokkenheidsprofielen aanwezig. Deze lichten we in onderstaande visual toe. Meer informatie, onder ander over waar zij precies wonen in Ermelo, is te vinden in een aparte bijlage.



Zoomen we in op de buurt Veldwijk-'s Heerenloo waar Duck-to gevestigd is, dan constateren we dat bijna de helft (49%) van de inwoners valt in het profiel *Gevestigde Beïnvloeders*. *Zelfbewuste Aanpakkers* volgen met 23%. In de buurt Tonsel waar Ten Hove gevestigd is, valt 24% in het profiel *Gevestigde Beïnvloeders* en 71% in het profiel *Zelfbewuste Aanpakkers*.

Van deze profielen weten we dat zij een gemiddeld vertrouwen hebben in de gemeente en andere instituties en dat zij sterk betrokken zijn bij wat er op lokaal niveau gebeurt. Beide groepen zetten hun betrokkenheid - meer dan gemiddeld - in om politiek én maatschappelijk in actie te komen. Dit zijn geen groepen die gaan zitten afwachten totdat de gemeente het initiatief neemt tot contact.

Dat we deze actieve houding terugzien in de drie langlopende dossiers in Ermelo is inmiddels een gegeven. Wat overblijft is de vraag of de communicatie- en participatiemiddelen die de gemeente Ermelo inzet in het contact met inwoners in deze dossiers, ook beantwoord kan worden vanuit de Betrokkenheidsanalyse Ermelo in de aparte bijlage.

1. Zowel *Gevestigde Beïnvloeders* als *Zelfbewuste Aanpakkers* hebben een voorkeur voor geïnformeerd worden door de gemeente via traditionele, offline kanalen. Bijvoorbeeld een brief per post of een bewonersavond op het gemeentehuis.
2. Meedenken doen beide profielen het liefst via een online enquête, of - wanneer het te voeren gesprek te ingewikkeld is voor een enquête - face-to-face via een bewonersavond.¹⁴⁷

De vraag is in hoeverre deze middelen zijn ingezet om een grotere groep inwoners te bereiken en betrekken dan alleen de direct betrokkenen bij een bepaald dossier (stichting WRBT en stichting DOEH). Vanuit de visie op Ermelo als netwerkgemeente, passend bij het PLB/NSOB-perspectief 'netwerkende overheid', zou je dit als gemeente wel moeten willen beogen. Met als grootste winst dat alternatieve perspectieven op het 'probleem' ingebracht kunnen worden in de participatie, en oplossingen bedacht kunnen worden die niet eerder aan de orde zijn geweest.

¹⁴⁷ Citisens (2021). *Brochure Citisensmethode*. Te downloaden via: <https://www.citisens.nl/tools/betrokkenheidsprofielen/>.

Om de participatie voor iedereen relevant te maken zou het gesprek een brede insteek moeten hebben - en dus niet alleen gericht op handhaving. Maar vooral over het maatschappelijke vraagstuk dat achter de ontstane situatie ligt: dat van de beperkte ruimte in Ermelo - die steeds intensiever gebruikt wordt, waardoor spanningen tussen gebruikers oplopen. Dit vraagstuk wordt niet opgelost door één dossier op te lossen of enkel in gesprek te gaan met stakeholders die zich inzetten voor één issue. Dat gesprek moet ook gevoerd worden, maar als onderdeel van een groter open gesprek dat past bij Ermelo als netwerkgemeente. Met het oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit ook de enige keuze die gemaakt kan worden: een open, breed gesprek over de inrichting, het gebruik en beheer van de fysieke leefomgeving.

Vanuit dit perspectief bekeken zal de gemeente Ermelo meer middelen voor communicatie en participatie moeten inzetten dan dat zij nu doet. Denk bijvoorbeeld aan een online enquête. Dit middel is zeer passend om *Geïnformeerde Gezinsdrukte* (19% in Ermelo) en *Honkvaste Buurtbewoners* (17% in Ermelo) te betrekken bij een vraagstuk als de Omgevingsvisie. Vooral vanwege het laagdrempelige karakter van het middel. Voor *Geïnformeerde Gezinsdrukte* komen hier nog sociale media bij (ook laagdrempelig), voor *Honkvaste Buurtbewoners* het lokale huis-aan-huisblad (zij zijn zeer betrokken bij wat er speelt in hun directe omgeving).

8.3. Aanbevelingen: handvatten voor toekomstig handelen

- Het verdient de aanbeveling om in de gemeente een gesprek op gang te brengen met een brede afvaardiging van de Ermelose bevolking (en niet alleen de direct betrokkenen) over onder andere: inrichting, gebruik en beheer van de fysieke leefomgeving (en niet alleen handhaving). Op tafel liggen de 'geijkte' spanningsvelden - zoals die zich in den lande ook voordoen:
 - Meer ruimte voor wonen vs. natuur
 - Stimuleren van bedrijvigheid vs. recreatie
 - et cetera.
- De gemeente kan hierbij inzetten op instrumenten die passen bij het perspectief van de netwerkende overheid (Ermelo als netwerkgemeente). Denk bijvoorbeeld aan: een Burgerberaad of Burgerforum. De werkwijze ten aanzien van de maatschappelijke agenda van de raad vormt hierop een mooie aanvulling.
- Voor de gemeente Ermelo zou het - gelet op de ontwikkeling van haar beleidskader - passend zijn om in te zetten op inclusieve participatie: doelgroepgerichte aanpak waardoor je als gemeente in gesprek bent met een diverse groep inwoners in plaats van steeds hetzelfde clubje inwoners.
 - Dit betekent concreet: het huidige palet aan communicatie- en participatiemiddelen uitbreiden met digitale tools (zoals online enquête / sociale media).
 - Daarnaast heeft de coronacrisis ons laten zien dat een online bewonersavond of een online platform ook prima werkt om de drempel tot participatie te verlagen voor inwoners. Nieuwe groepen (*Honkvaste Buurtbewoners*, *Geïnformeerde Gezinsdrukte*) doen mee, terwijl groepen die fysiek ook al participeren de weg naar deze online vormen ook prima weten te vinden (*Gevestigde Beïnvloeders*, *Zelfbewuste Aanpakkers*).¹⁴⁸
- De raad komt straks op het punt dat de evaluaties van de commissies Langlopende dossiers en Zelfreflectie zijn afgerond en de twee commissies met aanbevelingen komen. Het is onze aanbeveling om dan alle conclusies, lessen en handelingsperspectieven in samenhang te bezien en daar één handelingsperspectief op uit te denken. De raad kan hierin het initiatief nemen, maar het is een opgave voor zowel raad, als college en organisatie. Het opdrachtgeverschap zou

¹⁴⁸ Van Os en Lambregts (2021). *Hoe inclusief is online participatie eigenlijk?* Te downloaden via: <https://www.frankwatching.com/archive/2021/03/26/online-participatie-onderzoek-ervaringen/>.

daarom belegd kunnen worden in de driehoek (burgemeester, gemeentesecretaris, griffier). Ook de afdelingen Communicatie en Dienstverlening (verantwoordelijk voor participatie) zouden hier een belangrijke rol in moeten vervullen.

- Op basis van het onderzoek doen de onderzoekers de aanbeveling op korte termijn het volgende op te pakken:
 - De ontwikkeling van een gezamenlijk begrippenkader.
 - Opstellen van een participatieverordening, inclusief (ambtelijke) P&C op doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering (spelregels weer 'op het netvlies', hoe hier uitvoering aan te geven?).
 - Afspraken maken over taken en rollen: van raad, college en ambtelijke organisatie, inclusief onderlinge afstemming in diverse werk- of focusgroepen die op een eerder moment in het leven zijn geroepen. Hier zijn recent wel stappen in gezet, maar dit proces is nog niet afgerond en krijgt onvoldoende sturing.

Bijlage 1 - Bronnen

Gesprekspartners

Gesprekspartner	Datum
Afvaardiging ambtelijk betrokkenen dossier Tomassen Duck-To	1 juni 2021
Afvaardiging ambtelijk betrokkenen dossier Bar Twinns	2 juni 2021
Afvaardiging ambtelijk betrokkenen dossier Ten Hove	2 juni 2021
Oud-eigenaar Bar Twinns	3 juni 2021
Afvaardiging stichting WRBT	3 juni 2021
Afvaardiging stichting DOEH	3 juni 2021
Eigenaar Pallet- en Timmerfabriek Ten Hove en raadsman	8 juni 2021
Afvaardiging gemeenteraad	22 juni 2021
Portefeuillehouders college, burgemeester en gemeentesecretaris	10 augustus 2021

Bronnen

Voor de schriftelijke bronnen verwijzen wij naar de voetnoten in de rapportage.

Bijlage 2 – Normenkader

Links weergegeven: de definitie uit de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman.
Rechts weergegeven: de verdere uitwerking voor het onderzoek naar langlopende dossiers in Ermelo.

Open en duidelijk

Transparant <i>De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Het voor het dossier relevante beleid is openbaar, duidelijk en voldoet aan de toegankelijkheidseisen • (De wijze van) toezicht op en handhaving van dit beleid zijn openbaar, toegankelijk en duidelijk • Besluiten m.b.t. de uitvoering van dit beleid zijn navolgbaar (zie verder: 'goede motivering')
Goede informatievoorziening <i>De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Communicatie met inwoners – over zowel proces als inhoud – is tijdig, juist, volledig en duidelijk • De gemeente communiceert in begrijpelijke taal (op B1-niveau) en houdt zich aan de toegankelijkheidseisen • De gemeente stelt zich proactief op in de informatievoorziening aan belanghebbenden • Bij een verzoek om informatie door inwoners stelt de gemeente zich servicegericht en actief op om de informatie die van belang is te verstrekken
Luisteren naar de burger <i>De overheid luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente neemt inwoners serieus en luistert oprecht naar wat deze belangrijk vinden • De gemeente geeft inwoners het gevoel dat ze gehoord worden, ongeacht de inhoudelijke uitkomst van het contact • De gemeente houdt in de communicatie met inwoners rekening met hun voorkeuren voor het kanaal waarlangs de communicatie plaatsvindt • Het is voor inwoners duidelijk via welke kanalen zij de gemeente kunnen bereiken
Goede motivering <i>De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente is duidelijk in de uitleg van besluiten en handelingen, en de onderbouwing daarvan • In de uitleg en onderbouwing hebben de volgende componenten een plek: beleid en regelgeving, feiten en belangen, afwegingen en een heldere redenering voor het uiteindelijke besluit • De uitleg en onderbouwing zijn in begrijpelijke taal geformuleerd

<i>burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.</i>	
--	--

Respectvol

Bevorderen van actieve deelname door de burger <i>De overheid betreft de burger zoveel mogelijk actief bij haar handelen.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente stelt zich proactief op in het betrekken van inwoners bij haar handelen en besluiten • De gemeente stelt zich actief op wanneer zij door inwoners betrokken wordt • De gemeente doet dit tijdig, juist, volledig en duidelijk, bijvoorbeeld over hoe de participatie/samenwerking is vormgegeven en de rol die inwoners hierin hebben/krijgen • De gemeente koppelt richting inwoners terug wat er gedaan is met de inbreng van inwoners, zowel op proces als op inhoud
Fatsoenlijke bejegening <i>De overheid respecteert de burger, behandelt hem fatsoenlijk en is hulpvaardig.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente communiceert op een attente, fatsoenlijke en respectvolle manier met inwoners, en houdt hierbij rekening met de persoon van de inwoner (d.w.z. persoonlijke voorkeuren)
Fair play <i>De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente heeft een open houding waarbij inwoners de gelegenheid krijgen hun standpunt en daarbij behorende feiten in te brengen • De gemeente stelt zich open op en geeft inwoners actief informatie over de procedurele mogelijkheden die inwoners kunnen benutten
Evenredigheid <i>De overheid kiest om haar doel te bereiken een middel dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente handelt en besluit zorgvuldig welk zwaar/minder zwaar middel ingezet wordt om beoogde doelen te bereiken • De gemeente dient te voorkomen dat bepaalde inwoners onevenredig nadeel hebben van de maatregelen die de gemeente neemt

Betrokken en oplossingsgericht

Maatwerk <i>De overheid is bereid om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente neemt wet- en regelgeving als uitgangspunt, maar houdt steeds oog voor specifieke omstandigheden • In het feitelijk handelen zoekt de gemeente steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheid van de individuele inwoner
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente verschuift zich niet achter een beperkte taakstelling, maar neemt steeds zelf het initiatief om samen te werken met andere instanties

<p><i>De overheid werkt op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids-) instanties samen en stuurt de burger niet van het kastje naar de muur.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente biedt inwoners één loket voor hun vraag of probleem
<p>Coulante opstelling</p> <p><i>De overheid stelt zich coulant op als zij fouten heeft gemaakt. Zij heeft oog voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden en belast de burger niet met onnodige en ingewikkelde bewijsproblemen en procedures.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente is bereid om fouten toe te geven en zo nodig excuses aan te bieden • De gemeente gaat vanuit een coulante opstelling op zoek naar mogelijkheden om tot een passende oplossing te komen
<p>Voortvarendheid</p> <p><i>De overheid handelt zo snel en slagvaardig mogelijk.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente streeft ernaar om korte termijnen te hanteren in handelen en besluitvorming • Als wettelijke termijnen niet gehaald worden communiceert de gemeente daar tijdig, juist, volledig en duidelijk over richting belanghebbenden
<p>De-escalatie</p> <p><i>De overheid probeert in haar contacten met de burger escalatie te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente stelt zich professioneel op in het contact met inwoners, waarbij alles in het werk wordt gesteld om escalatie te voorkomen en anders zo snel mogelijk weer te de-escaleren • Escalatie gebeurt in stappen en enkel wanneer alle andere mogelijkheden zijn benut • Wanneer nodig kan de gemeente overschakelen naar crisiscommunicatie. Deze stap en het handelen hierbinnen is geprotocolleerd, zodat het voor een ieder duidelijk is welke rollen, verantwoordelijkheden en taken er zijn

Eerlijk en betrouwbaar

<p>Integriteit</p> <p><i>De overheid handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waarvoor deze is gegeven.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente handelt en besluit op gewetensvolle en navolgbare wijze • De gemeente maakt geen misbruik van positie, bevoegdheden, tijd en middelen
<p>Betrouwbaar</p> <p><i>De overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en geeft gevolg aan rechterlijke uitspraken.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente komt afspraken en toezeggingen na • Wanneer de gemeente gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij inwoners, moet zij die ook honoreren • De gemeente moet rechterlijke uitspraken voortvarend en nauwgezet opvolgen
<p>Onpartijdigheid</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente wekt bij inwoners het vertrouwen dat deze onpartijdig te werk gaat

<p><i>De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente vermijdt iedere schijn van partijdigheid
<p>Redelijkheid</p> <p><i>De overheid weegt de verschillende belangen tegen elkaar af voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente verzamelt bij haar handelen en besluiten relevante feiten en kijkt naar alle omstandigheden • Belangen worden op een zorgvuldige wijze tegen elkaar afgewogen
<p>Goede voorbereiding</p> <p><i>De overheid verzamelt alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente verwerft actief informatie en toetst deze informatie middels wederhoor bij inwoners
<p>Goede organisatie</p> <p><i>De overheid zorgt ervoor dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente richt haar (digitale) administratie zo in dat de continuïteit van het goed functioneren van de systemen is gewaarborgd • Aangeleverde documenten worden zorgvuldig bewaard en doelgericht verwerkt • De door de gemeente verstrekte informatie is waarheidsgetrouw en duidelijk, inclusief goede dossiervorming. • Eventuele onjuiste informatie in de systemen wordt gecorrigeerd. Overbodige informatie wordt verwijderd uit alle systemen • Er is voorzien in een manier om het proces te bewaken en aan de randvoorwaarden te voldoen
<p>Professionaliteit</p> <p><i>De overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medewerkers bij de gemeente werken volgens professionele normen en richtlijnen, zoals bijvoorbeeld volgens een gedragscode • Hun opstelling is in alle situaties gepast en deskundig

Bijlage 3 – Betrokkenheidsanalyse

Zie aparte bijlage.